

UNIVERSITA' DI PISA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE



TESI DI LAUREA SPECIALISTICA

**LE FONDAZIONI BANCARIE IN ITALIA:
REGOLAZIONE, GOVERNANCE, PROSPETTIVE**

Relatore

Chiar. Prof. ALBERTO VANNUCCI

Candidato

ALESSANDRO NIERI

ANNO ACCADEMICO 2012-2013

Indice

Introduzione	5
Capitolo 1 - Sussidiarietà, beni pubblici e iniziativa privata.....	8
1 - Una breve storia del principio di sussidiarietà	8
2 - Il patrimonio delle fondazioni bancarie: una questione di fondo.....	13
3 - Beni privati, pubblici, comuni	15
4 - Ragioni teoriche dell'esistenza del settore nonprofit	17
5 - Il posizionamento delle fondazioni bancarie all'interno del settore nonprofit..	22
6 - Fondazioni e fondazioni bancarie.....	24
7 - Le fondazioni bancarie come strumento anomalo.....	26
Capitolo 2 - Il contesto storico-normativo di riferimento.....	32
1 - Origine e scopo delle Casse di Risparmio.....	32
2 - Prima fase: la legge Amato-Carli e i provvedimenti iniziali (1990)	36
3 - Seconda fase: il pacchetto di riforme del 1998-1999	37
4 - Terza fase: il tentativo di riforma del 2001... ..	41
5 - ... e gli interventi della Corte Costituzionale	43
6 - Le modifiche normative più recenti	47
7 - Il sistema delle fondazioni e l'approvazione della Carta.....	48
8 - Esperienze estere	51
9 - L'inquadramento nella normativa comunitaria	55
10 - L'originalità della soluzione italiana: ulteriori considerazioni.....	57
Capitolo 3 - Il contesto politico nella fase di istituzione delle fondazioni bancarie...	59
1 - Il contesto politico iniziale	59
2 - I lavori parlamentari riguardanti la legge 218/90	60
3 - Il referendum abrogativo sulle Casse di Risparmio del 1993	63
4 - I lavori parlamentari riguardanti la riforma Dini (decreto legge 332/1994)	66
5 - I lavori parlamentari riguardanti la legge 461 del 1998 – la relazione di maggioranza	67
6 - I lavori parlamentari riguardanti la legge 461 del 1998 – la relazione di minoranza	71

7 - I lavori parlamentari riguardanti la legge 461 del 1998 – la discussione in assemblea.....	75
8 - La discussione sulle riforma delle fondazioni del 2001	79
9 - Il dibattito parlamentare dal 2001 ai giorni nostri	82
Capitolo 4 - Classificazione e analisi delle fondazioni bancarie	86
1 - Classificazione in base alla struttura di origine	86
2 - Analisi delle possibili modalità operative	87
3 - Classificazione delle possibili modalità di intervento	89
4 - Classificazione dimensionale	92
5 - Classificazione in base al possesso della banca conferita	92
6 - Analisi per area geografica.....	93
Capitolo 5 - Investire nel sociale: <i>policy making</i> e <i>performance measurement</i> delle fondazioni bancarie	95
1 - Il principio dell’accountability	95
2 - La misurazione dell’efficacia strategica nelle fondazioni bancarie	96
3 - Lo spazio di azione delle fondazioni	99
4 - Imprese sociali e fondazioni bancarie	100
5 - Investimento, investimento etico e investimento sociale	102
6 - Le metodologie e gli strumenti di valutazione dell’impatto nelle fondazioni bancarie	105
7 - Le fasi e la natura della valutazione	108
8 - Le metodologie e gli strumenti di valutazione dell’impatto: il caso della fondazione Cariplo	111
9 - La misurazione degli investimenti sociali: il modello IRIS di Global Impact Investing Network	114
Capitolo 6 - I casi di studio.....	117
A - Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca.....	117
1 - Origine e ruolo.....	117
2 - La struttura di governance.....	119
3 - Storia recente	123
4 - La politica erogativa	125

B - Fondazione Banca del Monte di Lucca.....	130
5 - Origine e inquadramento generale	130
6 - Governance.....	131
C – Fondazione Monte dei Paschi di Siena.....	134
7 - Governance, scopi e organizzazione	134
8 - Cenni storici ed evoluzione recente.....	137
9 - Considerazioni comuni sui casi di studio	144
Capitolo 7 - Il dibattito attorno alle fondazioni bancarie e le prospettive evolutive	147
1 - Il rapporto con lo Stato e gli enti territoriali.....	147
2 - Le valutazioni negative provenienti dall'area liberale	149
3 - Le critiche di Mediobanca... ..	151
4 - ... e quelle del Fondo Monetario Internazionale	154
5 - Le prospettive delle fondazioni-investitori: il consolidamento del ruolo di investitore istituzionale e le pressioni per una riforma.....	155
6 - Le prospettive delle fondazioni-erogatori: il ruolo di driver dell'innovazione in campo sociale	158
Appendice - La Cassa Depositi e Prestiti e il rapporto con le fondazioni.....	161
Una difficile definizione.....	161
I rapporti tra fondazioni e CDP	164
Aspetti critici della partecipazione in Cassa Depositi e Prestiti	167
Conclusioni	168
Fonti e bibliografia.....	172
Interviste.....	176

Introduzione

Il presente lavoro nasce sostanzialmente con l'approccio di un osservatore curioso: capire meglio i meccanismi di ciò che mi circonda, porsi alcune questioni complesse, lasciare da parte gli idealtipi e muoversi all'interno di un mondo fatto di organismi sociali ibridi.

Il mio percorso umano e professionale mi ha permesso – ormai da un po' di tempo – di andare oltre il rigido schematismo pubblico-privato. E non basta considerare il settore non-profit per completare il quadro: occorre valutare come le relazioni incrociate tra i vari attori influenzano reciprocamente i comportamenti. L'osservatore di una società moderna non può in alcun modo sottovalutarne la complessità, deve resistere alla tentazione delle semplificazioni, rinunciare – qualche volta – a dare una etichetta esaustiva ai fenomeni e limitarsi a cercare di capirne gli sviluppi.

Questo lavoro non vuole essere una vivisezione, semmai una foto panoramica: le fondazioni bancarie sono esaminate senza la pretesa di darne una lettura giuridica; viceversa, cerca di trovarne il “senso dell'esistenza”, politico, sociale, economico, gestionale. Come corpi viventi all'interno dell'universo socio-economico.

La mia esperienza recente mi consente di vedere da vicino la realtà delle fondazioni bancarie, il ruolo che esse occupano, il potere, le risorse e le responsabilità che esse hanno rispetto alla cittadinanza. Potere, risorse e responsabilità che sono ancor più rilevanti in una piccola realtà come Lucca.

L'obiettivo, in ultima analisi, è stato quello di spiegare meglio il ruolo, i rischi e le potenzialità della fondazione quale istituzione della vita collettiva, lasciando sullo sfondo importanti questioni giuridico-formali come la natura o la vigilanza.

Mi ha stimolato, inoltre, un interessante aspetto legato alla “percezione” del cittadino rispetto alle fondazioni: a volte danno sensazioni di efficienza (quando sostengono qualche buona iniziativa), a volte di rabbia (magari quando affiora uno scandalo), spesso sono accusate di essere soltanto i “salotti buoni” della città, tutti ne hanno sentito parlare ma ben pochi hanno un minimo di chiarezza del funzionamento.

Ho iniziato questo lavoro con più di un pregiudizio al riguardo, lasciando via via spazio a una analisi quanto più neutra e oggettiva possibile.

Il lavoro parte con un inquadramento generale sui c.d. corpi intermedi, ossia di quelle istituzioni che si collocano a metà strada tra lo Stato e gli individui, e che rappresentano l'essenza di una comunità. Il presupposto è che Stato e mercato non sono esaustivi, non sono sufficienti per coprire la complessità di una collettività: ecco perché vi sono le condizioni per la presenza di un altro mondo, quello del non-profit (infatti chiamato anche Terzo settore). In questo ambito si inquadra l'esistenza delle fondazioni.

Nel secondo capitolo si illustrano i principali passaggi normativi legati alle fondazioni bancarie, originate – come noto – dalla riforma delle Casse di Risparmio e dalla privatizzazione del settore bancario, con l'aggiunta di una analisi comparativa sulle esperienze estere, allo scopo di capire se quella italiana è una soluzione obbligata o erano possibili altre strade.

Nel terzo capitolo è evidenziato il contesto politico attorno all'istituzione e allo sviluppo delle fondazioni, riproponendo le principali testimonianze avvenute durante i dibattiti parlamentari delle norme via via approvate.

Il capitolo quarto propone una “fotografia” attuale dello stato dell'arte: le fondazioni sono analizzate e classificate in base ad alcuni parametri di riferimento, da cui si evincono diversi aspetti di merito, come la forte eterogeneità e la concentrazione territoriale nel centro-nord Italia.

Nel quinto capitolo si ha una visione più dinamica delle fondazioni, cercando di mettere a fuoco le questioni di natura strategica. Rispondere alla domanda “cosa sono?” è certamente importante, ma lo è ancor più capire dove potrebbero andare, quali sono i possibili obiettivi. Lo strumento cardine per capire meglio il percorso di una fondazione è la valutazione, e su questo tema si presentano anche alcuni modelli tratti da esperienze italiane e internazionali.

Nel sesto capitolo si trattano tre casi di studio: la fondazione Banca del Monte di Lucca, la fondazione Cassa di Risparmio di Lucca, la fondazione Monte dei Paschi di Siena. Le tre esperienze sono state scelte, oltre che per un criterio di prossimità (cosa che ha facilitato il lavoro di reperimento del materiale, con particolare riferimento alla possibilità di intervistare alcuni diretti interessati), per la ragione che offrono la possibilità di esaminare casi che appartengono a cluster differenti: vi sono rappresentate fondazioni grandi e piccole, istituzionali e associative, fondazioni che

hanno eliminato ogni legame con la banca conferitaria e altre che ne possiedono quote rilevanti, virtuose e non. Per ognuna di esse, si presenta la struttura di governance, un cenno alla storia recente e un focus sui principali elementi di originalità. Non mancheranno, inoltre, ampi riferimenti alle vicende politico-giudiziarie che hanno contraddistinto gli ultimi anni della fondazione MPS.

Infine, all'interno del capitolo settimo sono illustrate alcune linee di pensiero attorno alle fondazioni, i principali temi del dibattito attuale, le analisi, le prospettive evolutive.

In Appendice è illustrato un ulteriore caso di studio: la Cassa Depositi e Prestiti. Dal punto di vista puramente formale potrebbe sembrare solo una digressione rispetto al tema principale, ma in realtà sono moltissimi i legami con le fondazioni bancarie, con particolare riferimento all'importante quota di partecipazione detenuta da queste ultime che, pertanto, si confermano una presenza costante nel panorama finanziario nazionale.

Desidero esprimere i miei più sentiti ringraziamenti a tutti coloro che hanno contribuito a questo lavoro, in modo particolare agli intervistati e a Giancarlo Milianti per le preziose informazioni fornite.

Capitolo 1 - Sussidiarietà, beni pubblici e iniziativa privata

1 - Una breve storia del principio di sussidiarietà

Il concetto di sussidiarietà è relativamente nuovo e tuttora oggetto di discussioni e analisi di altissimo profilo. Il principio cardine – introdotto testualmente con la riforma costituzionale del 2001 – si trova all’articolo 118 della nostra Carta, quarto capoverso:

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Questo ideale si concretizza nel fatto che lo Stato centrale e le amministrazioni periferiche possono svolgere le loro funzioni anche attraverso le attività esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali. Come detto, solo in epoca contemporanea l’idea di sussidiarietà ha avuto un ruolo riconosciuto. Tra l’Ottocento e il Novecento il principio dominante dello Stato liberale non considerava in alcun modo gli “spazi sociali” tra lo Stato e gli individui. Ciò significa che i corpi intermedi risultavano un’anomalia da cancellare, stretti tra l’autorità statale e la libertà dei singoli. In altre parole, il dualismo tra potere del pubblico e libertà del privato era estremizzato, e ciascun polo doveva dominare nel proprio distinto settore di competenza. Anche lo sviluppo della cultura socialista all’inizio del secolo scorso non modificò sostanzialmente questo quadro, introducendo i partiti e i sindacati come elementi di tutela collettiva delle classi lavoratrici, dove però lo Stato era il soggetto predominante.

Da una analisi generale dell’ampia letteratura disponibile sull’argomento, non risulta una definizione univoca di sussidiarietà. Sicuramente, è ben presente la distinzione tra sussidiarietà verticale e orizzontale. Nel primo caso, si intende quando la distribuzione di poteri e competenze avviene tra enti amministrativi pubblici di rango diverso (per esempio: tra stato centrale, regioni, province, comuni). L’impianto istituzionale deve far sì che l’intervento dell’entità di livello superiore sia limitato e

8

temporaneo, con l'obiettivo di restituire l'autonomia d'azione all'entità di livello inferiore, col presupposto che quest'ultima – più vicina ai bisogni del cittadino – sia più idonea. Nel secondo caso, ed è quello che ci interessa maggiormente, sono altri corpi sociali che si sostituiscono all'autorità centrale e alle sue emanazioni territoriali. In questo senso, le diverse istituzioni statali devono creare le condizioni necessarie per permettere agli individui e alle aggregazioni sociali di agire liberamente nello svolgimento della loro attività. L'idea è molto interessante perché schiude le porte a molte riflessioni, in particolare rispetto alla libertà degli individui nello svolgimento delle loro attività, sia come singoli che come parte delle “aggregazioni sociali”. Libertà che viene messa al primo posto nella scala valoriale e al quale non si può derogare, se non per ragioni necessarie e temporanee. Bassanini¹, invece, analizza il fenomeno partendo non tanto dalle libertà dei singoli ma dai vantaggi “di sistema”:

le autonome iniziative dei cittadini singoli o associati, opportunamente sostenute dalle istituzioni pubbliche, possono concorrere a porre rimedio ai non rari casi nei quali il fallimento riguarda sia lo Stato che il mercato, o nei quali, comunque, le iniziative del terzo settore possono potenziare l'intervento pubblico e le attività dei privati, o diversificare l'offerta di beni e servizi di utilità generale, in relazione alle preferenze degli utenti.

I primi pezzi del modello sono già tutti presenti: il nostro ordinamento giuridico prevede che, accanto alle istituzioni pubbliche, gli obiettivi di utilità sociale possano essere raggiunti anche attraverso strutture autonomamente organizzate “dal basso”, dai cittadini, in forma singola o collettiva. Il disegno organico di tali presupposti ci prospetta un quadro ideale, dove gli individui si auto-organizzano per il bene comune e predispongono, in piena autonomia, le attività di pubblica utilità.

¹ Bassanini F., Terzo settore, fondazioni bancarie, globalizzazione: la Costituzione presbite, in www.astrid-online.it.

Lo sviluppo di una società moderna e dotata di maggiori strumenti a difesa della propria autonomia creò i presupposti per l'avvento del pluralismo sociale furono creati anche grazie allo sviluppo di una società moderna e dotata di maggiori strumenti a difesa della propria autonomia, dove la Chiesa ebbe un ruolo rilevante. Parole e concetti analoghi alla sussidiarietà si ritrovano addirittura in un'Enciclica di Papa Pio XI, Quadragesimo Anno del 1931, dove si precisa che:

[...] siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle.

81. Perciò è necessario che l'autorità suprema dello stato, rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità. Si persuadano dunque fermamente gli uomini di governo, che quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva dell'attività sociale, tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale, e perciò anche più felice e più prospera la condizione dello Stato stesso.

In sostanza, anche una organizzazione forte e storicamente incardinata come la Chiesa Cattolica sente la necessità di affermare il diritto-dovere di operare, non *accanto* ma *in luogo* dello Stato per quanto riguarda il “disbrigo degli affari e delle cure di minor momento”. Questo concetto si può analizzare sotto due angolazioni²:

- visione positiva: sostegno economico, istituzionale, legislativo che viene offerto alle entità sociali minori;
- visione negativa: lo Stato deve infatti auto-astenersi quando altri soggetti possono adempiere ad un determinato bisogno meglio dello Stato stesso, conoscendo meglio la realtà periferica.

La citazione dall’Enciclica potrebbe sembrare un’autodifesa corporativa dettata dalle preoccupazioni che la deriva statalista del fascismo – siamo nel 1931, all’apice del successo del regime – trasmetteva alle persone più illuminate. Si può aggiungere, però, che al netto di questo zelo, si nasconde una tensione tra spinte (e risorse economiche) centraliste e forze centrifughe (con risorse annesse) che cercano di smarcarsi e segnare il proprio terreno di manovra. Non va mai dimenticato che valori morali e valori economici hanno, in questa materia, due percorsi convergenti e spesso coincidenti; in altri termini, giustificare la propria esistenza, per una organizzazione “locale”, significa anche legittimare proprietà, risorse finanziarie e mezzi produttivi che altri potrebbero immaginare – con altrettanti validi argomenti – altrove.

Durante i lavori dell’Assemblea Costituente le diverse visioni dello Stato furono analizzate, soprattutto quelle nell’area del cattolicesimo democratico (in coerenza con la dottrina sociale della Chiesa)³, maggiormente sensibili all’idea di pluralismo sociale e alle libertà civili e all’autonomia delle comunità intermedie. Tuttavia, non furono inseriti nel testo originale della Costituzione riferimenti espliciti alla sussidiarietà.

Nel secondo dopoguerra, la crescita dei corpi sociali e le difficoltà dello Stato (in termini sia di risorse finanziarie che di capacità materiali) di far fronte alle necessità dei cittadini, nonché la crisi di una certa idea di capitalismo, resero ineludibile l’idea di un nuovo ordinamento sociale, dove il pluralismo sociale, politico e territoriale si

² Brigatti G., Il principio di sussidiarietà, in www.storiaeconomica.com.

³ Cfr. Bassanini F., Terzo settore, fondazioni bancarie, globalizzazione: la Costituzione presbite

accompagnano a un assetto istituzionale policentrico e più vicino ai cittadini. Fin quando, nel 2001 appunto, le riflessioni in questione sono divenute legge fondamentale dello Stato.

Tutto questo determina quindi il conflitto tra “centrale” e “locale”, dialettica che rimane sempre sullo sfondo del dibattito circa le fondazioni bancarie (ma di tutto il mondo nonprofit in generale), peraltro reso più acuto da una nota sentenza della Corte Costituzionale del 2003, nel quale si introduce un fattore di ulteriore complicazione: il concetto di “chiamata in sussidiarietà”, secondo cui⁴

le funzioni amministrative assunte dallo Stato in sussidiarietà per esigenze di esercizio unitario, ex art. 118, comma 1, Cost., vengano organizzate dalla legge statale, escludendo, quindi, che le Regioni possano regolare le funzioni amministrative attratte al livello nazionale superiore.

Di conseguenza, è lo Stato a doversi assumere la corrispondente potestà legislativa, pur laddove la materia esuli da quelle di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., e rientri, invece, nell'ambito di quelle di potestà legislativa concorrente o residuale. Ovviamente il procedimento di intervento statale in sussidiarietà, rappresentando una deroga rispetto alla regola generale di cui alla prima parte dell'art.118, comma 1, Cost., dovrà conformarsi ai principi di proporzionalità ed adeguatezza, dovrà essere congruamente motivato e rispettoso del principio di leale collaborazione, divenendo oggetto di intese ed accordi con la Regione interessata.

⁴ Pupo V., La Corte torna su “chiamata in sussidiarietà” e leale collaborazione, in <http://dirittiregionali.org>.

Non è il caso di addentrarsi nei meandri di questa notissima e molto dibattuta sentenza, peraltro ancora in corso di precisazioni da parte della stessa Corte. Ciò che preme sottolineare è il principio guida secondo cui le esigenze di coordinamento “centrali” vengono prima rispetto alle autonomie, purché svolte realizzate con proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione con gli enti “scavalcati”. Questo passaggio è una parziale retromarcia rispetto all’idea di autonomia, e dà sicuramente l’idea di quanto questione tensioni tra centro e periferia siano ben lungi da una risoluzione.

2 - *Il patrimonio delle fondazioni bancarie: una questione di fondo*

Per andare al cuore del tema cardine di questo lavoro, innanzitutto è importante premettere che le fondazioni bancarie sono considerate parte delle aggregazioni sociali o corpi intermedi, in coerenza con l’articolo 1 del d. lgs. 153/1999, di seguito riportato:

Le fondazioni sono persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale. Perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti.

Le fondazioni bancarie, pur disciplinate da norme speciali che ne fanno un caso unico e particolarissimo nel panorama giuridico italiano, appartengono comunque alla categoria delle fondazioni di cui al Libro I, Titolo II, Capo II del Codice civile e, conseguentemente, al centro della rete dei rapporti giuridico-sociali vi è un patrimonio preordinato al perseguimento di un determinato scopo.

Il patrimonio è, dunque, l’elemento cruciale sia sotto il profilo giuridico che gestionale.

Il patrimonio può essere definito come l’insieme dei rapporti giuridici, aventi contenuto economico, che fanno capo ad un soggetto giuridico (il titolare). In altri termini, è l’insieme dei diritti e degli obblighi che corrispondono a interessi di natura

economica, riguardando beni che hanno o possono avere un valore di scambio e sono quindi suscettibili di valutazione in denaro.

Dal punto di vista economico, il patrimonio è definito come la ricchezza espressa in termini monetari a disposizione di un soggetto in un determinato istante. La variazione tra lo stock di patrimonio nel tempo dà la nozione di reddito. L'idea comune di patrimonio è però più vasta e può ricomprendere anche elementi non dotati di valore di mercato diretto, ma comunque collegabili all'idea di ricchezza, intesa come somma posseduta, in termini culturali, ideali, di conoscenza, ecc.

Il patrimonio, giuridicamente, fa sempre capo a una persona, fisica o, come nel caso delle fondazioni, giuridica. Quando vi è la presenza di una persona giuridica si parla di autonomia patrimoniale perfetta, ossia tutti i rapporti giuridici sorgono in capo a un soggetto terzo rispetto alle persone fisiche che vi contribuiscono o che lo rappresentano.

Un patrimonio è sempre accompagnato da tre elementi:

- una destinazione;
- un insieme di regole di utilizzo;
- la continuità nel tempo.

Un patrimonio ha sempre una destinazione d'uso: la produzione del profitto nel caso dell'impresa⁵, la realizzazione di obiettivi (di puro godimento, culturali, sociali, ecc.) del singolo proprietario o dell'organizzazione comune. Le fondazioni bancarie rientrano a pieno titolo in quest'ultimo caso. Va da sé che per poter giungere a produrre quanto desiderato il patrimonio debba rispondere a ferree regole di utilizzo, perché non vada perduto o danneggiato dall'uso improprio. Il patrimonio infine ha una durevolezza nel tempo, non solo e non tanto per le caratteristiche fisiche o merceologiche dei beni che lo compongono, ma per il fatto che l'interesse è quello (come minimo) di mantenerlo, ma più spesso di ripristinarlo, aumentarlo, valorizzarlo.

⁵ Vale la pena ricordare l'art. 2555 del Codice Civile: l'azienda è il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore (2082) per l'esercizio dell'impresa. Il Legislatore definisce una cesura tra attività (intesa come insieme di azioni dinamiche: l'impresa, attività propria dell'imprenditore) e strumenti al servizio dell'attività stessa (le nozioni di patrimonio e azienda quasi si sovrappongono, in quanto entrambi oggetti alienabili e strumentali all'imprenditore).

Il patrimonio si lega quindi a una serie di azioni e iniziative gestionali volte alla sua sana e corretta amministrazione. Questo ci porta a dire che i due soggetti di riferimento sono:

- il titolare dei rapporti giuridici (persona fisica o giuridica);
- chi amministra il patrimonio (sempre una o più persone fisiche).

Si noti l'importanza del fattore tempo: il patrimonio è per la sua natura destinato a durare nel tempo; gli uomini che lo amministrano sono sempre pro-tempore.

Questa osservazione schiude l'orizzonte a riflessioni molto più ampie sul rapporto tra generazioni diverse e la ricchezza che essi si trasmettono.

3 - *Beni privati, pubblici, comuni*

Immaginiamo di possedere un frutteto con moltissime piante. Alla fine dell'anno si avrà un raccolto di frutta ma anche molti rami secchi da raccogliere e bruciare. Di contro, durante la stagione le piante andranno potate, concimate, andranno fatti nuovi innesti, passati gli antiparassitari, e molte altre attività ancora.

Si mette dentro patrimonio e lavoro, si tira fuori ricchezza sotto forma di frutti e legna da ardere. Già con questo esempio elementare si può dire di avere un vero e proprio sistema economico. Il progresso tecnologico, la modernità e l'affermarsi della proprietà individuale hanno portato a farsi una domanda cruciale: a chi appartiene il frutteto? A chi appartengono i frutti? Il passaggio non è affatto neutro: la nostra società rifiuta l'idea che vi siano beni "non attribuiti" e sposa, al contrario, l'idea che tutto debba ricadere entro i limiti stringenti della proprietà privata.

Le teorie economiche riguardanti questa materia sono molteplici; in questa sede, ci limiteremo a esporre il modello di classificazione dei beni⁶. Inizialmente è opportuno introdurre la nozione intuitiva dei c.d. "beni privati", ossia beni⁷ che vengono solitamente prodotti e scambiati nel mercato e di cui, senza dubbio, si può attribuire la proprietà, intesa come diritto di godere e disporre liberamente di questo bene.

⁶ Si veda Bosi P., Corso di scienza delle finanze, il Mulino, 2010.

⁷ In questa sede si parla di beni intendendo l'insieme di beni fisicamente tangibili e servizi.

L'osservazione più attenta della realtà ci porta a evidenziare la massiccia presenza di altri tipi di beni (la difesa, la giustizia, le strade, i trasporti pubblici, i parchi pubblici, il patrimonio artistico e culturale, ecc.) che si distinguono nettamente dai beni privati. Gli economisti hanno identificato questo insieme di beni con la prerogativa di avere dei vantaggi indivisibili connessi al loro consumo: la natura di tali beni (per meglio dire, di tali servizi) è tale che non è possibile individuare in quale misura il beneficio affluisce a un individuo o a un altro. In altri termini, dal punto di vista degli scambi di mercato, il prezzo non può essere individuato come controprestazione.

Nel corso del tempo la teoria ha messo a fuoco i due parametri per identificare la natura di un bene:

- la rivalità nel consumo;
- l'escludibilità.

Un bene o servizio è definito rivale quando il consumo da parte di un soggetto non può essere condiviso anche da un altro soggetto. L'esempio classico è quella della mela: se Tizio la mangia, Caio non potrà farlo. Viceversa, l'ascolto di un brano di musica classica può essere fatto in modo congiunto da più soggetti, senza che vi sia alcun problema. Un bene non rivale può, quindi, goduto da parte di tutti i membri di una collettività.

Un bene è escludibile se il suo consumo può essere consentito a un soggetto ma impedito a un altro.

L'incrocio di queste due dimensioni determina la classificazione dei beni riportata nella tabella seguente⁸.

	Rivale	Non rivale
Escludibile	Bene privato	Bene tariffabile
Non escludibile	Bene comune	Bene pubblico

⁸ Tratta da Bosi P., Corso di scienza delle finanze, il Mulino, 2010.

Come si può notare, la natura di un bene, e in particolare la storica distinzione tra beni privati e pubblici, prescinde dal soggetto produttore e deriva dalle caratteristiche intrinseche del bene stesso.

La quadripartizione proposta evidenzia altre due categorie altrettanto interessanti:

- i beni tariffabili (per esempio, un'autostrada o un canale tv a pagamento) i cui servizi sono non rivali nel consumo ma possono essere escludibili con opportuni accorgimenti tecnici e a costi non proibitivi;
- i beni comuni (per esempio, un parco o un'opera d'arte) pongono questioni di rivalità, nel senso che tali beni hanno un consumo di tipo collettivo ma col tempo, si può giungere rapidamente a problemi di esaurimento o deterioramento.

Naturalmente, la classificazione dei beni può prevedere anche la categoria di beni aventi caratteristiche miste.

4 - *Ragioni teoriche dell'esistenza del settore nonprofit*

Rimettendo in ordine la scacchiera, troviamo, da un lato, un insieme di bisogni umani e sociali, dall'altro un insieme di soggetti (imprese, stato centrale, enti territoriali, enti pubblici economici, altre tipologie di enti, tra cui troviamo anche le fondazioni bancarie) che si pongono l'obiettivo di possedere e utilizzare risorse umane e finanziarie al fine di provvedere alla produzione di beni e servizi, destinati a soddisfare i bisogni originari.

Entrambi i lati della scacchiera necessitano di alcune precisazioni.

Partire dai bisogni umani apre un orizzonte ideale nel quale l'organizzazione produttrice ed erogatrice viene vista come soggetto che deve rispondere in ogni momento al suo obiettivo fondante, e si arriva facilmente al concetto di azienda, quale coordinazione economica in atto istituita e retta per il soddisfacimento di bisogni umani⁹.

⁹ Secondo la nota definizione di azienda di Gino Zappa (1927).

Ma perché Stato e altre organizzazioni come le fondazioni bancarie, producono beni e servizi?

Essenzialmente per due motivi:

- perché esistono casi teoricamente dimostrati, chiamati fallimenti del mercato, nei quali la produzione di alcuni beni non è strutturalmente vantaggiosa dal punto di vista economico poiché privi di una possibilità tecnica di commercializzazione (beni con caratteristiche di non rivalità e non escludibilità nel consumo: per esempio, l'illuminazione pubblica, la difesa militare);
- per scelta politiche legate all'esistenza di uno Stato Sociale, cioè di un apparato che si propone di fornire beni e servizi ai cittadini (coperti con fondi pubblici o destinati a scopi di pubblica utilità).

Entrambi gli aspetti necessitano di ulteriori precisazioni.

I fallimenti del mercato

Come noto, nell'economia classica il mercato è la “mano invisibile”, metafora di quei meccanismi che regolano l'economia in modo tale da garantire che il comportamento dei singoli, teso alla ricerca della massima soddisfazione individuale, conduca al benessere della società.

Tale nozione, però, col tempo è stata oggetto di numerose verifiche, per giungere all'idea che i sistemi economici sono, per lo più, misti, dove si intende che non tutti i beni sono scambiabili e hanno un valore di mercato. Col passare del tempo gli economisti hanno individuato diverse cause di c.d. fallimenti del mercato, in altri termini, situazioni oggettive che impediscono il funzionamento della regola suprema di mercato e nelle quali si agisce, per ragioni esogene, con altri meccanismi.

La ragione principale è che non tutti i beni hanno le caratteristiche di beni privati (gli unici a poter essere oggetto di scambi di mercato); anzi, secondo quanto indicato in precedenza, i beni privati sono solo un “di cui” della platea delle possibilità.

La massiccia presenza di beni “non privati” (o, se vogliamo, collettivi) ci porta a ricercare meccanismi di equilibrio diversi dal prezzo. Nei beni collettivi, non c'è mercato e il prezzo – che non è solamente la misura del valore di mercato ma rappresenta l'indice della preferenze dei consumatori rispetto al consumo di un dato

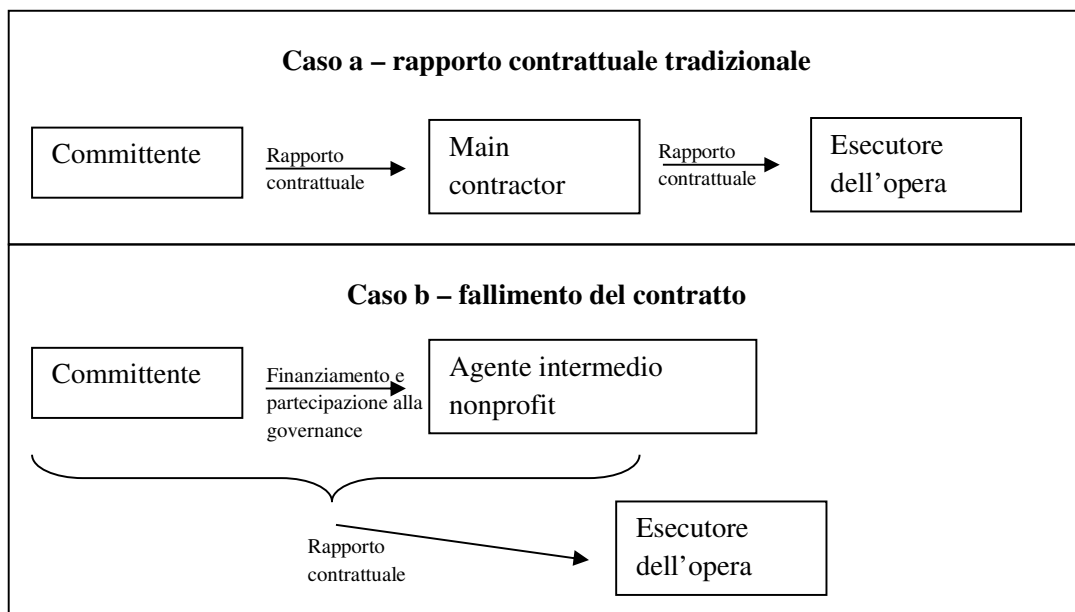
bene – non ha senso perché le preferenze non sono rivelate o sottostimate. In linea teorica (e solo in linea teorica!) anche i beni collettivi potrebbero essere venduti a un prezzo di equilibrio se fosse possibile sapere le preferenze dei consumatori rispetto a tali beni. La situazione reale, al contrario, è quella dove i consumatori attendono che il bene sia prodotto (e pagato) da altri soggetti per poterne comunque usufruire (fenomeno del *free riding*). In questo contesto, è evidente che nessuna impresa produrrà quel bene; è a questo livello che entrano in gioco i soggetti nonprofit come lo Stato e gli altri organismi di erogazione. La presenza di beni collettivi non esaurisce la casistica dei fallimenti del mercato; tra quelli messi a fuoco da Bosi¹⁰ ne citiamo altri tre:

- situazioni di monopolio naturale: si verifica quando il costo di produzione da parte di una sola impresa è minore rispetto alla somma dei costi che potrebbero sopportare imprese minori. Genericamente, si tratta di produzioni caratterizzate da altissimi volumi di costi fissi, con particolare riferimento ai servizi di rete, dove gli impianti sono necessitano di una forte estensione territoriale (distribuzione di gas, rete elettrica, cavi telefonici, ripetitori televisivi, acquedotti, ecc.);
- presenza di esternalità: si verificano quando il costo di un produttore o l'utilità di un consumatore sono direttamente influenzate dalla decisione di produzione o consumo da parte di un altro soggetto. Per esempio, si ha una esternalità positiva quando la produzione di un bene produce utilità anche nei confronti di un soggetto diverso dal consumatore-acquirente; viceversa, in presenza di una disutilità, si parla di esternalità negativa. L'aspetto economico da sottolineare è che l'esternalità positiva non viene conteggiata nel valore di scambio, e tale deficienza altera i meccanismi di mercato. Questo significa che un soggetto economicamente razionale non riterrà utile produrre un certo bene se questo produce esternalità positive che non sono adeguatamente ricompensate (per esempio: tenere pulito un giardino a uso pubblico);
- presenza di asimmetrie informative: quando i soggetti che partecipano allo scambio non dispongono delle informazioni corrette, la misura delle preferenze e

¹⁰ Bosi P., Corso di scienza delle finanze, il Mulino, 2010.

la determinazione del prezzo di equilibrio ne risultano compromesse (tipico in alcuni mercati specifici come quello assicurativo).

Hansmann¹¹ aggiunge un caso particolare di asimmetria informativa, chiamato teoria del fallimento del contratto. Quando un servizio si presenta particolarmente difficile da giudicare a priori mediante confronto competitivo, non è ripetibile e si innesta in un rapporto tra domanda e offerta di medio-lungo termine (l'autore di riferisce espressamente alle cure mediche e ai servizi assistenziali, ma appare facilmente adattabile anche per opere di restauro, conservazione o riqualificazione di beni di valore artistico e storico), si viene a creare un problema di fiducia nei confronti del fornitore, che potrebbe non essere abbastanza incentivato a lavorare con un impegno adeguato a produrre la qualità attesa dell'output. In questo contesto, gli enti nonprofit si collocano come agente intermedio a garanzia di un adeguato standard qualitativo, come evidenziato nella figura seguente¹².



¹¹ Cfr. Hansmann H, Economic theories of nonprofit organization, pagg. 3-18 all'interno del volume The economics of nonprofit enterprises.

¹² Nostra elaborazione.

Nel caso a) il committente ritiene di disporre di tutte le informazioni utili per poter valutare razionalmente e acquisire l'opera da un contraente principale.

Nel caso b), il rischio connesso al mancato controllo sulla qualità del bene porta a fondersi con il contraente intermedio, che diventa agente del corretto svolgimento dell'opera; al tempo stesso, il committente minimizza i rischi perché, attraverso la partecipazione alla governance dell'agente intermedio, può vigilare sullo svolgimento delle sue attività.

La digressione nella teoria economica ci consente di identificare un tassello importante: le teorie liberiste pure – il mercato libero guaritore di tutti i mali – rappresentano solo un modello ideale di partenza. Berselli¹³ commenta così:

Potremmo dire che nel mercato non c'è soltanto il “grande gioco dello scambio” [...]; c'è anche un muoversi di ordinamenti, un intreccio istituzionale, una “costituzione” che regola il mercato, per correggerlo, eventualmente limitarlo, integrarlo se e quando fallisce.

Questo percorso teorico ci porta a un primo traguardo: è da questo “intreccio istituzionale” che si creano le condizioni teoriche perché enti come le fondazioni bancarie possano legittimamente esistere e agire all'interno di una società capitalista.

La stato sociale

I fallimenti del mercato sono già sufficienti, secondo la teoria, a spiegare l'entrata in scena nel panorama produttivo dello Stato e degli enti nonprofit. Ma, a parere di chi scrive, non colgono l'essenza fondamentale delle scelte allocative delle risorse comuni: l'etica, intesa come volontà ideale, valoriale, indipendente dalle norme del diritto positivo. L'etica dello stato moderno è il principio supremo dell'uguaglianza sostanziale: dare a tutti le stesse opportunità. Il mercato non guarda alla *pietas*, è

¹³ Berselli E., *L'economia giusta (Dopo l'imbroglia liberista, il ritorno di un mercato orientato alla società. Una via cristiana per uscire dalla grande crisi)*, Giulio Einaudi Editore, 2010

individualistico e si ferma alla nozione di ottimo paretiano: quando il benessere di un individuo non può essere aumentato senza danno – anche infinitesimale – di un altro. Se una torta intera è mangiata da un solo individuo e altri tre muoiono di fame, per l'economista è comunque una situazione di ottimo.

L'etica dell'eguaglianza e dell'equità va oltre: una società del benessere è quella dove a essere massimizzato è il benessere collettivo: con il piccolo sacrificio di uno (non mangiare tutta la torta, ma solo un quarto) si fanno star bene quattro persone. Il mercato, in altri termini, ragiona in termini di giustizia commutativa: si dà e si riceve attraverso la contribuzione interpersonale; ma la giustizia sociale è qualcosa in più: è l'esigenza di ridurre la povertà, la disuguaglianza, lo sfruttamento, l'oppressione delle classi più deboli attraverso un programma politico di riforme particolari dell'economia e in generale della società.

Queste considerazioni portano a concludere e confermare la necessità, all'interno della società contemporanea capitalista, di altri soggetti diversi dall'operatore economico, che agiscono "vicino" al mercato ma con obiettivi e strategie ad esso complementari.

5 - Il posizionamento delle fondazioni bancarie all'interno del settore nonprofit

In primo luogo, appare utile circoscrivere il perimetro concettuale nel quale il tema specifico di questo lavoro si muove. Come identificare le organizzazioni nonprofit? La definizione intuitiva è quella di organismi senza finalità di lucro. Scendendo più nel particolare, questo non nega l'esistenza di un possibile un avanzo nella gestione delle risorse. Anzi, l'obiettivo dell'equilibrio economico-finanziario è un dovere ineludibile per chi ha responsabilità di gestione di risorse comuni.

Più precisamente, l'assenza di scopo di lucro si concretizza in un "vincolo sulla non distribuzione"¹⁴, che impedisce la distribuzione sotto qualunque forma dell'utile

¹⁴ Cfr. Hansmann H., The Economic Role of Commercial Nonprofit: the evolution of the U.S. Savings Bank Industry, pagg. 235-246 all'interno del volume The economics of nonprofit enterprises. Definizione 22

netto realizzato dall'organizzazione nei confronti di chi esercita il controllo (stakeholder esterni o management). Questa definizione implica alcuni aspetti interessanti, magari banali, ma che è utile tenere a mente:

- l'appartenenza alla classe nonprofit prescinde dalla forma giuridica specifica (in teoria, anche una forma societaria potrebbe essere nonprofit se vi fossero opportuni vincoli¹⁵);
- la definizione “non fa sconti” in termini di efficacia e di efficienza nella gestione delle risorse: una organizzazione nonprofit è tenuta a comportarsi in modo da mantenere una performance adeguata. Anzi, la gestione di risorse altrui deve determinare una attenzione e sensibilità ancora maggiori.

Ciò detto, appare utile tentare una classificazione degli enti nonprofit, proponendo un modello di analisi di matrice anglosassone¹⁶.

Le organizzazioni sono ripartite in base a due dimensioni di analisi:

- le fonti di entrata;
- il tipo di governance.

In base alle fonti di entrata, si distinguono in “donative” e “commerciali”: le prime hanno una prevalenza di trasferimenti a titolo di donazione; nelle seconde le entrate prevalenti provengono dalla vendita di beni e servizi. Di conseguenza, i finanziatori sono rappresentati rispettivamente da donatori (*donors*) e clienti (*customers*).

In base al tipo di governance, si hanno organizzazioni di tipo “mutuale” quando il controllo – ossia il potere di eleggere gli amministratori – giace nelle mani dei finanziatori; le rimanenti, dove tale potere di nomina è gestito internamente, sono definite “imprenditoriali”.

Fatte queste premesse, dai parametri indicati si ottiene la griglia seguente¹⁷:

concettualmente simile viene riportata dall'Istat: “tutte quelle unità istituzionali produttive di beni e di servizi, anche prive di personalità giuridica, che non distribuiscono i profitti ai soggetti costituenti”.

¹⁵ Infatti, le Casse di Risparmio (prima) e le imprese sociali (attualmente) rappresentano esempi tipici di questo fenomeno.

¹⁶ Cfr. Hansmann H., *Economic Theories of Nonprofit Organization*, pagg. 3-18 all'interno del volume *The economics of nonprofit enterprises*.

		Tipo di controllo	
		Mutuali	Imprenditoriali
Tipo di finanziamento	Donativi	Università (modello italiano)	Fondazioni ordinarie
	Commerciali	Enti di assistenza ad anziani, infanzia, ecc.	Fondazioni bancarie

Le specificità delle fondazioni bancarie non consentono una semplice etichettatura in questo schema. In prima battuta, si può decisamente escludere il finanziamento di tipo donativo. Resta il lato commerciale: la letteratura in questione si riferisce a una vera e propria vendita di beni e servizi al pubblico (si fanno, infatti, gli esempi di una clinica privata o di un asilo nido). In questo caso, però, la definizione può essere estesa alle fondazioni bancarie, in quanto, almeno in linea astratta, le proprie entrate derivano da attività esterna di investimento.

L'assenza di finanziatori esterni determina direttamente anche l'altro parametro: le fondazioni bancarie assumono il carattere imprenditoriale, in quanto i meccanismi di governance sono interni all'organizzazione, con forme di autogestione e cooptazione.

6 - *Fondazioni e fondazioni bancarie*

Lo schema presentato nel paragrafo precedente pone le fondazioni ordinarie e bancarie sullo stesso lato delle organizzazioni nonprofit "imprenditoriali", ma la dottrina giuridica italiana è molto attenta nel definire le fondazioni bancarie con connotati di specialità. Nel dettaglio, Marcenò¹⁸ individua quattro differenze sostanziali, come evidenziate nello schema seguente.

¹⁷ Nostra rielaborazione sui parametri fissati da Hansmann H., *Economic Theories of Nonprofit Organization*, pagg. 3-18 all'interno del volume *The economics of nonprofit enterprises*

¹⁸ Cfr. Marcenò V., *La qualificazione della natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria: alla ricerca della coerenza*, all'interno del volume *fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*, pagg. 99-130, ed. Il Mulino.

Elemento	Fondazioni private	Fondazioni bancarie
Origine	Spontanee, per opera di uno o più fondatori privati	Origine <i>ope legis</i> : sono l'esito della trasformazione di istituzioni con finalità pubbliche
Finalità	Scopi ben precisi definiti dal finanziatore	Scopi di utilità sociale definiti dalla legge in base ai settori rilevanti.
Struttura di governo	Determinata liberamente dal fondatore attraverso gli atti costitutivi e lo statuto. Gli organi di indirizzo sono espressione della volontà del fondatore.	Fissata per legge. Gli organi di indirizzo sono formati da soggetti non direttamente rappresentanti della collettività a cui le risorse si riferiscono.
Patrimonio	Fondi messi a disposizione dal soggetto fondatore	Stratificazione dei fondi derivanti dall'attività bancaria e tratti dall'attività della collettività di riferimento. Le risorse non appartengono alle fondazioni ma alla collettività.

Con ciò, pur essendo parte integrante del terzo settore, le fondazioni bancarie costituiscono una specie del tutto particolare. Di sicuro, spicca la mancanza della figura del fondatore, ossia del soggetto privato che separa liberamente una parte dei suoi beni per costituire un patrimonio da destinare all'istituzione e ne organizza gli obiettivi e il funzionamento attraverso gli atti costitutivi e lo statuto. Nelle fondazioni bancarie il patrimonio è una derivazione di quello che originariamente costituiva le Casse di Risparmio, con il risultato che gli amministratori gestiscono un patrimonio non affidato loro direttamente da chi lo ha prodotto. Secondo Zagrebelsky¹⁹, i risparmiatori:

sono stati espropriati e, dal punto di vista sostanziale, il denaro amministrato è “denaro d'altri”, denaro della collettività dei risparmiatori i quali, in tutta la vicenda della privatizzazione

¹⁹ Zagrebelsky G., Conclusioni, in Pastori G. – Zagrebelsky G., fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare, Il Mulino, 2011.

degli enti creditizi e della creazione delle fondazioni bancarie, non hanno avuto alcuna voce. [...] Essi sono stati sostituiti per legge dal “territorio”, cioè dalle realtà economiche, sociali e politiche dalle quali derivano.

7 - *Le fondazioni bancarie come strumento anomalo*

La peculiarità (ma anche il fascino accademico) delle fondazioni bancarie è in gran parte testimoniata dalla prudenza, dall'incertezza e, talvolta, dalle contraddizioni che hanno caratterizzato la disciplina positiva, la dottrina e la giurisprudenza.

I termini in discussione, come l'autonomia rispetto ai *patron*, i rapporti con l'organo di vigilanza centrale, il livello di assoggettamento alle norme fiscali, già di per sé complessi dal punto di vista teorico, si vanno a scontrare poi con una realtà articolata e situazioni che, *de facto*, rappresentano un modello ben diverso. In particolare, appare inevitabile soffermarsi su un elemento cruciale del patrimonio delle fondazioni: il pacchetto azionario nelle banche conferitarie. Come sottolinea Marcenò²⁰, il dilemma che si è posto alla giurisprudenza è se la possibilità di detenere partecipazioni di controllo nelle banche possa incidere sulla natura di ente non commerciale. La pretesa natura non commerciale dell'attività delle fondazioni è ben spiegata dalla sentenza della Corte di Cassazione – sez. Tributaria n. 19365 del 2003:

In proposito potrebbe essere opportuno ricordare come le attività afferenti alla proprietà azionaria siano generalmente (ed in assenza di specifiche prove in contrario) ricondotte alla categoria delle "attività non commerciali", in quanto la proprietà azionaria si caratterizza come generatrice di una fonte reddituale tipica e statica assimilabile ai redditi di capitale, che non scaturisce dall'azione di un'organizzazione produttiva di beni e servizi ma dalla naturale redditività dei titoli posseduti.

²⁰ Cfr. Marcenò V., op.cit.

Tanto più ciò è vero nel caso delle fondazioni bancarie, per le quali, alla luce di quanto dispone l'art. 12, D.Lgs. n. 356/1990, la gestione delle partecipazioni nella società conferitaria si risolve in una gestione meramente conservativa del pacchetto azionario: le fondazioni, cioè, si limitano (e devono limitarsi) ad amministrare la partecipazione nel capitale sociale dell'azienda bancaria per trarne i fondi necessari al conseguimento delle finalità di utilità sociale indicate dalla legge stessa.

Lo snodo per poggiare concettualmente la nozione di fondazione bancaria è rappresentato dall'idea di gestione conservativa del pacchetto azionario, che esplicita efficacemente il fatto che le fondazioni dovrebbero agire non *per* la banca ma *per il tramite* di essa. Per chi avesse ancora dei dubbi, un passo successivo della citata sentenza provvede al chiarimento definitivo.

Le fondazioni bancarie, come ogni altra fondazione, per perseguire i propri scopi devono attingere le risorse necessarie da un patrimonio: se generalmente queste risorse consistono in rendite immobiliari o in interessi bancari, nel caso delle fondazioni bancarie esse sono in massima parte costituite dai dividendi distribuiti società in primo luogo la società conferitaria – di cui le fondazioni medesime sono azioniste. Si deve, quindi, pensare ad una gestione "statica" delle partecipazioni azionarie, che non ha natura commerciale, perché le fondazioni non la impiegano in una attività economica, ma si limitano al mero esercizio dei diritti amministrativi e patrimoniali senza quella ingerenza nelle scelte di gestione delle società partecipate che darebbe luogo ad un'impresa.

In definitiva, la natura originaria di ente nonprofit non è messa in discussione, ma non si può escludere casi in cui di fatto il giudice verifichi una qualunque influenza sulla gestione bancaria.

Dal lato dei soggetti erogatori è opportuno segnalare che vi è una forte eterogeneità e che i vari organismi possono essere collocati in un continuum dove gli estremi sono le istituzioni politiche pure e gli enti privati puri. Lo schema seguente indica i principali elementi caratterizzanti per ciascuno di essi²¹.

Oggetto	Istituzioni politiche pure	Enti privati puri
Governance	Cariche elettive dalla generalità dei cittadini	Autonomia gestionale, ai sensi di legge
Risorse	Provenienti dalla potestà d'imperio (imposizione fiscale)	Volontariamente destinate
Responsabilità	Principio di responsabilità politica	Scopi statutariamente definiti

Le fondazioni bancarie si possono collocare a metà di questo continuum²²:

Oggetto	Fondazioni bancarie
Governance	I meccanismi decisionali sono interni e non elettivi da parte degli interessati. Le nomine sono frutto di meccanismi ibridi: in parte scelte da istituzioni politiche pure, in parte scelte autonomamente per cooptazione. In ogni caso, vi è piena autonomia decisionale.
Risorse	L'origine delle risorse è storica; con atto normativo si è disciplinata la separazione tra attività economica e gestione del patrimonio
Responsabilità	Rispetto agli scopi statutariamente definiti, in base ai rapporti con le Istituzioni politiche locali

²¹ Nostra elaborazione.

²² Nostra elaborazione.

Le riflessioni precedenti ci inducono a insistere sull'esame di questa eterna tensione tra potere centrale e periferico, tensione all'interno della quale si annidano diversi aspetti critici.

Una primissima riflessione deriva dal fatto che autonomia e responsabilità vanno di pari passo e sono inscindibili. In altri termini: se un organismo di livello inferiore si rende autonomo deve anche procurarsi le risorse per raggiungere i propri obiettivi. Fin qui nulla di strano. Ma che succede quando gli obiettivi dell'organismo di livello inferiore si sovrappongono a quelli che dovrebbe realizzare l'ente superiore? Da quale parte va la responsabilità? Si crea un circolo vizioso: se a rispondere è l'ente inferiore, l'ente sovraordinato sarà disincentivato nel dare, in futuro, risorse allo scopo; viceversa, se a farsi carico è l'ente sovraordinato, l'ente inferiore risulta inutile. In pratica, vi è il rischio di un azzardo morale da parte pubblica: sapendo che vi sono enti privati che coprono finanziariamente le aree di competenza, per quelle si ridurranno gli stanziamenti.

Un altro punto critico è il grado di partecipazione dei cittadini al processo decisionale che scaturisce dal nuovo assetto della sussidiarietà. Il principio della sussidiarietà orizzontale²³, infatti,

consente alle istituzioni titolari di tali funzioni [pubbliche – nda] di perseguire l'interesse generale non più da sole, ma insieme con i cittadini, singoli e associati; è come se la sussidiarietà orizzontale aprisse ai soggetti pubblici spazi finora inesplorati per la realizzazione della loro missione costituzionale, consentendo di affiancare alle istituzioni pubbliche i privati non più soltanto come strumenti della loro azione attraverso istituti quali l'appalto o la concessione, bensì quali alleati autonomi, consapevoli e responsabili nella lotta contro un avversario

²³ Arena G. (a cura di), Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione – in <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/arena.pdf>

comune, la complessità dei problemi posti dal mondo moderno e per un obiettivo comune, la piena realizzazione di ciascuno.

Si delinea pertanto una nuova prospettiva, nel quale il cittadino cambia ruolo: da soggetto passivo, utente, amministrato si ritrova fattore attivo e autonomo, partecipe dei processi decisionali. Si può immaginare un percorso di analisi storica che, partendo dallo stato liberale, passa allo stato sociale fino ad approdare al modello “ibrido” attuale. Lo stato liberale si caratterizza, come già detto in precedenza, per una estremizzazione delle funzioni tra autorità centrale e cittadini, con precisi confini da considerare, teoricamente, invalicabili. È, quindi, una idea di stato minimo, che meno interviene negli ambiti privati (si pensi all’industria, alla finanza, ecc.) meglio è. Il modello ben si adattava a una società elitaria, ma col passaggio alla società di massa mostrò ben presto tutti i suoi limiti. E così si fa strada l’idea di uno stato attivo, prima come regolatore poi come soggetto economico vero e proprio. E sotto questo principio guida si giustifica uno stato fortemente interventista e onnivoro, organizzato in modo accentrato e non disposto a cedere gli spazi conquistati. Nel modello di stato sociale il cittadino è l’anello debole, nel ruolo di chi deve attendere qualcosa e cerca di tutelare i propri interessi da una posizione di sfavore nei confronti dell’autorità centrale, che anche quando delega lo fa sempre mantenendo ben saldo il potere gerarchico. Ma lo stato sociale mostra la corda quando i vincoli alla spesa pubblica diventano stringenti e le risorse finanziarie risultano insufficienti. Di conseguenza, serve rivedere il modello, coinvolgendo le energie positive della cittadinanza, in una società sempre più complessa e basandosi su rapporti negoziali anziché conflittuali con lo stato e le sue emanazioni.

La tabella seguente riepiloga gli elementi fondamentali dei tre modelli analizzati²⁴.

²⁴ Nostra elaborazione basata su Bassanini F., Terzo settore, fondazioni bancarie, globalizzazione: la Costituzione presbite, in www.astrid-online.it.

Elemento di analisi	Stato liberale	Stato sociale	Sussidiarietà
Rapporto centro-periferia	Irrelevante	Gerarchico	Paritario
Autonomia	Libertà dell'individuo <i>dallo</i> Stato	Strumento di difesa nei confronti delle Amministrazioni Centrali	Libertà dell'individuo <i>nello</i> Stato
Visione delle competenze	Bipolare: Stato e cittadini hanno i rispettivi spazi di competenza	Interventismo: lo Stato può espandere i propri confini di competenza fino a sovrapporsi con le aree tipiche del mondo privatistico.	Relazionale: si immagina un intreccio di interessi pubblici e privati, uno schema di rapporti a rete nel quale conta la capacità di rappresentanza

Il modello teorico delinea un quadro astratto perfettamente equilibrato, dove cittadini e Stato che si camminano fianco a fianco, istituzioni pubbliche e private che cooperano per l'interesse generale. Naturalmente il mondo reale è ben diverso.

Attraverso quali meccanismi il cittadino può intervenire? Le fondazioni bancarie rappresentano uno degli strumenti idonei?

Capitolo 2 - Il contesto storico-normativo di riferimento

1 - Origine e scopo delle Casse di Risparmio

La Casse di Risparmio erano istituzioni nate spontaneamente per scopi prevalentemente filantropici e previdenziali. Si svilupparono inizialmente nel Nord Italia negli anni '20 del XIX secolo.

Dal punto di vista culturale, l'origine delle Casse di Risparmio proviene dagli ideali filantropici emergenti di matrice illuminista, a cui si somma la secolarizzazione delle attività di beneficenza, intese come compito non più riservato alle istituzioni ecclesiastiche ma dell'intera comunità laica. Naturalmente tutto questo avveniva sullo sfondo della Rivoluzione Industriale e dello sviluppo economico-sociale di quel periodo.

A ben vedere, già fin dall'origine erano presenti i due caratteri preminenti che caratterizzeranno l'intera storia:

- iniziativa privata;
- scopo filantropico-umanitario.

Losana usa l'espressione "società civile"²⁵ per identificare la scintilla della promozione di tale iniziativa, intesa come insieme di rapporti non regolati dallo Stato e dal suo potere. Definizione che, a nostro parere, ha nel corso del tempo perduto la sua connotazione neutrale di fatto storico, per assumere una valenza di tipo accusatorio nei confronti dello Stato-padrone nei confronti dei cittadini-vittime. Visione troppo semplicistica nella quale le iniziative spontanee dei cittadini sono considerate positive "in sé" e dove manca un indirizzo su chi e come deve perseguire l'interesse collettivo.

Tornando alle origini storiche (comuni a tutti i paesi occidentali), Hansmann²⁶ segnala il caso delle Casse di Risparmio come esempio tipico di risposta al fallimento

²⁵ Cfr. Losana M., Le Casse di Risparmio e l'origine dell'attuale dibattito intorno alla natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria, in Pastori G. – Zagrebelsky G. (a cura di), fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare, Il Mulino, 2011.

²⁶ Cfr. Hansmann H. The economic role of commercial nonprofit: the evolution of the U.S. Saving Banks industry, pagg. 235-246 all'interno del volume The economics of nonprofit enterprises.

del contratto: gli individui preferiscono rivolgersi a organizzazioni nonprofit quando vi sono problemi di fiducia sulla qualità e sulla quantità dei servizi prestati²⁷. Dal lato del cittadino, insomma, c'era strutturalmente maggior fiducia nel dare i (pochi) soldi a una banca senza interessi commerciali e con amministratori nominati dal “basso” che agivano senza remunerazione. In sintesi, la forma nonprofit delle Casse di Risparmio fu la causa, e non l'effetto, del loro successo.

Uno dei pilastri del quadro normativo italiano è rappresentato dalla legge bancaria del 1936, con il quale si determinava in modo specifico la tipologia funzionale delle Casse di Risparmio, un tipo di istituto di credito nato con la finalità di raccogliere il piccolo risparmio, remunerandolo tramite l'esercizio del credito ipotecario e fondiario, o tramite investimenti poco rischiosi, come quelli nei titoli di stato; la particolarità era che alla funzione creditizia si associava inoltre l'erogazione di prestazioni di previdenza individuale e l'attività di beneficenza. La legge bancaria del 1936 attribuiva (per meglio dire, riconfermava) alle Casse di Risparmio la personalità giuridica di diritto pubblico, dando loro un ambito di attività prevalentemente locale. Più in generale, erano considerati soggetti che perseguono finalità fatte proprie dallo Stato e, come tali, disciplinati minuziosamente dalla legge.

Come sottolineato da Madonna²⁸,

le Casse di Risparmio e i Monti di Pietà erano soggetti ad un quadro normativo di ispirazione marcatamente dirigista, visto il profilo di pubblico interesse delle attività di raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito.

Considerazioni simili possono essere fatte anche per i Monti di Pietà e gli istituti di credito di diritto pubblico. Molto chiara al riguardo è la relazione parlamentare di

²⁷ Ossia, affidare i propri risparmi in mano ad altri.

²⁸ Madonna S., Le fondazioni di origine bancaria (Gestione, bilancio, amministrazione del patrimonio e scelte erogative), Rirea, 2009

minoranza alla legge 461 del 1998²⁹, nel quale il relatore ricostruisce le motivazioni all'origine delle varie tipologie di istituti bancari di matrice pubblicistica.

Il principale aspetto comune è rappresentato dal fatto che le ragioni stesse della nascita degli istituti sono costituite dall'esigenza di provvedere ai bisogni di accesso al credito da parte delle categorie economiche deboli e di tutela del loro risparmio. E' stato soprattutto per porre al riparo delle pratiche usuarie le categorie economiche deboli che si è provveduto alla costituzione sia di quegli enti creditizi che sono poi divenuti, anche per accorpamento di diverse istituzioni, gli istituti di credito di diritto pubblico, come pure delle banche del monte. [...]. Mentre generalmente è soprattutto la finalità di tutelare il risparmio delle categorie economiche deboli che sta all'origine delle casse di risparmio. Riguardo a queste ultime, è opportuno ricordare che nell'Italia settentrionale e meridionale esse furono generalmente fondate da enti morali o con il loro concorso; mentre nell'Italia centrale furono generalmente fondate da associazioni di persone. Le diverse origini delle casse si sono ovviamente riflesse sulla composizione degli organi e sulle norme statutarie che le regolano. Ma, in complesso, scopo precipuo delle tre categorie di istituzioni creditizie, ICDP, casse di risparmio e anche del monte, è stato l'operare il credito con modalità idonee a corrispondere ai bisogni delle categorie economiche deboli. [...] Ma ciò che importa soprattutto porre in evidenza è che la tutela delle categorie deboli era la primaria finalità perseguita dagli enti creditizi pubblici.

²⁹ Scheda lavori preparatori atto parlamentare: C. 3194 - Relazione di minoranza pres. il 6/3/98 – Relatore on. Carlo Pace (Alleanza Nazionale).

L'obiettivo primario era, quindi, quello di confezionare (o, in altri termini, auto-organizzare) un prodotto bancario "su misura" delle esigenze specifiche di quelle fasce di utenti emergenti, penalizzato dal sistema bancario orientato alla grande clientela e alle banche d'affari. Al fine di realizzare questo obiettivo, la gestione di tale banche doveva essere sottoposto a particolari regole. Ancora una volta la relazione parlamentare alla legge 461 del 1998 è molto esplicativa in materia.

I vincoli di destinazione cui erano sottoposti, in conformità agli scopi originari, gli utili degli enti creditizi assolvevano poi ad una duplice funzione. In primo luogo, essi consentivano la soddisfazione di bisogni particolarmente avvertiti nelle diverse società in cui gli enti operavano. E sotto questo profilo deve porsi in evidenza il fatto che questi bisogni, pur appartenendo tutti alla categoria del sociale, erano non di rado diversi nei vari casi, dacché riflettevano le peculiarità che potremmo definire "locali". In secondo luogo, con tali vincoli si evitava che il perseguimento del fine del lucro inducesse gli enti creditizi ad assumere, nell'espletamento della propria attività tipica modelli di comportamento improntati in via esclusiva alla massimizzazione del profitto, in contrasto con l'obiettivo comune di consentire l'accesso al credito delle categorie economicamente deboli e la tutela del loro risparmio. Va anche osservato che l'esistenza di vincoli alla destinazione degli utili assieme alla coincidenza - sino all'entrata in vigore della legge Amato - tra soggetti gestori del credito e soggetti proponenti la distribuzione degli utili tra le finalità sociali e l'accrescimento patrimoniale degli istituti, ha consentito alla quasi totalità delle casse di risparmio di operare senza dover ricorrere al sostegno di risorse finanziarie pubbliche.

In sintesi, la situazione del sistema bancario italiano alla fine degli anni '80 era rappresentata da tre elementi caratterizzanti:

- Elevata frammentazione, basso dimensionamento medio e, di conseguenza, scarse economie di scala;
- Sistema basato su banche di diritto pubblico e controllate dallo Stato;
- Bassa capitalizzazione.

Con gli accordi stilati in sede europea sulla prossima liberalizzazione del mercato finanziario (prevista per il 1992), le caratteristiche peculiari storiche del sistema bancario italiano diventano delle criticità: è con queste premesse che il legislatore, nel prendere atto della necessità di rafforzare e ristrutturare gli istituti di credito, si appresta alla definizione di nuovi modelli gestionali.

2 - Prima fase: la legge Amato-Carli e i provvedimenti iniziali (1990)

Fatte le necessarie premesse, con la legge 218 del 1990 (detta “Amato-Carli” dal nome dei proponenti) si operava la prima grande inversione di rotta, consentendo – a carattere facoltativo – agli enti pubblici creditizi di conferire l’esercizio dell’attività bancaria a società per azioni mediante lo scorporo del ramo di azienda dall’ente originario. In altri termini, si venivano a creare due nuovi soggetti:

- gli enti conferenti, che assumevano lo status di holding pubbliche, con l’obiettivo di gestire le partecipazioni bancarie;
- le banche conferitarie.

Il pacchetto normativo si completava con il decreto attuativo (d. lgs. 356/1990); tuttavia, alcune scelte operate dal legislatore non chiarivano del tutto la natura e i ruoli. Per esempio, in merito alla natura degli enti conferenti, si precisava che avevano piena capacità di diritto pubblico e di diritto privato, e che continuavano ad applicarsi le disposizioni di legge relative alle procedure di nomina degli organi amministrativi e di controllo nonché alle procedure per le modificazioni statutarie. Con ciò, ha inizio la controversia circa la natura di tali enti conferenti che, solo in seguito, prenderanno la denominazione di fondazioni.

L'ente conferente assumeva il doppio ruolo di gestore delle partecipazioni e di ente con finalità di interesse pubblico e di utilità sociale. Con riferimento alla partecipazione, il pacchetto "Amato-Carli" prevedeva la facoltà di mantenere la partecipazione di controllo nella società bancaria ma anche la possibilità di cederla, anche interamente, previa autorizzazione del Ministero del Tesoro.

Sul tema interviene successivamente il d. l. 332/1994, integrato dalla Direttiva del Ministro del Tesoro Dini, imponendo una decisa accelerazione alla separazione tra soggetti conferenti e società bancarie. Il pacchetto, infatti, fissava un tetto massimo (50% del patrimonio complessivo) di investimento nelle azioni della banca conferitaria, disponendo condizioni di favore in relazione al trattamento fiscale delle plusvalenze. Di fatto, imponeva alle future fondazioni la dismissione delle partecipazioni nelle banche conferitarie. Inoltre, in questa sede è opportuno sottolineare che la norma fissava, all'interno dell'obiettivo supremo di salvaguardare il valore economico del patrimonio degli enti conferenti, vincoli ben precisi all'investimento dei proventi derivanti dalla cessione delle quote delle aziende bancarie. Vincoli, beninteso, molto stringenti e specifici che, per esempio, privilegiavano impieghi a rischio controllato quali titoli di stato, obbligazionari, o pacchetti azionari quotati in mercati regolamentati. La quota "disponibile" per eventuali altri utilizzi strumentali alle attività dell'ente, come realizzazione di strutture stabili attinenti ai settori di intervento, risultava residuale (comunque inferiore al 20%) e sottoposta ad autorizzazione da parte del Ministero del Tesoro.

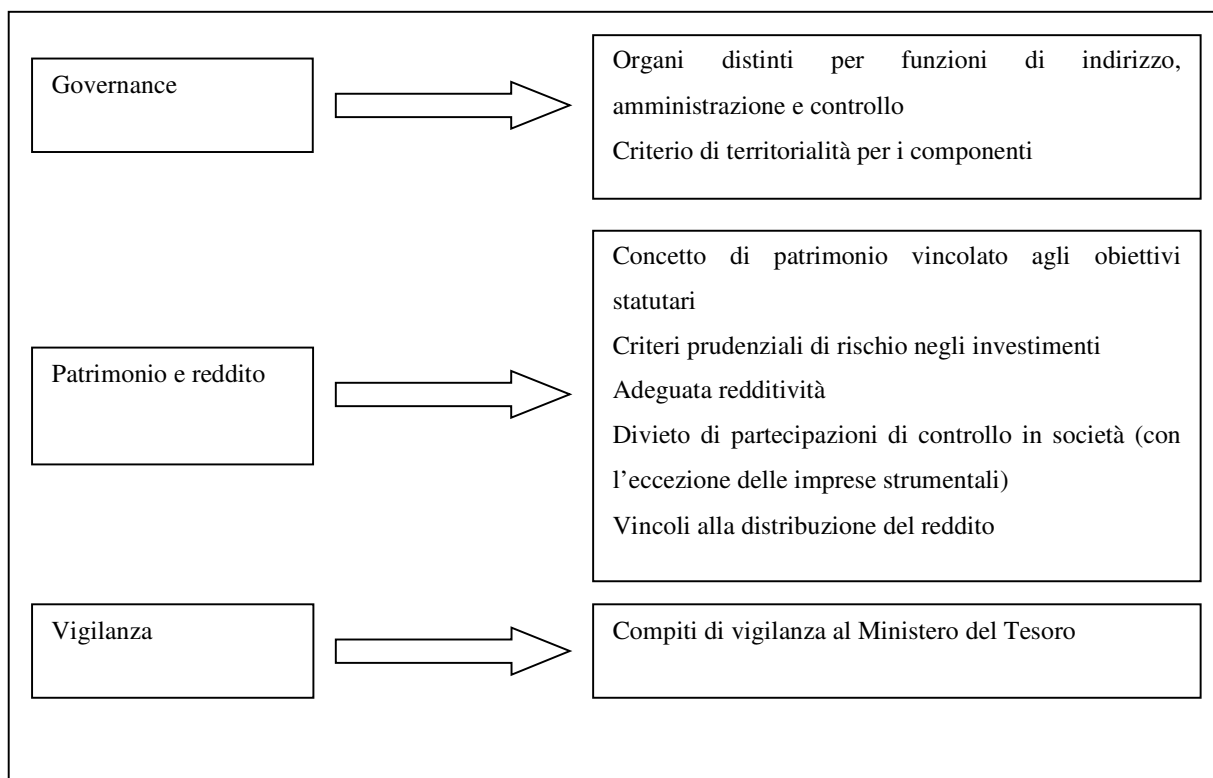
3 - Seconda fase: il pacchetto di riforme del 1998-1999

La tornata di modifiche del periodo 1998-1999 (legge delega 461/1998 e d. lgs. 153/1999) rappresenta un intervento normativo cardine, in quanto si fissano alcuni principi determinanti per gli assetti organizzativi degli enti conferenti, come ancora erano chiamati prima di tale provvedimento.

In primo luogo si introduce la nozione di fondazioni, precisandone la natura di persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale. Come contrappunto al principio di autonomia, sono fissati diversi vincoli:

- Redditali: obbligo a devolvere nei settori indicati dalla legge una parte del reddito non inferiore al 50%, lasciando quindi una quota residuale per le altre attività specificatamente previste dallo statuto o destinate a riserva;
- Organizzativi: previsione, all'interno degli statuti, di distinti organi di indirizzo, amministrazione e controllo, composte da persone in possesso di determinati requisiti (tra cui, in alcuni casi, quello della residenza sul territorio da un certo numero di anni);
- Vigilanza: sottoposizione a un'autorità di vigilanza, competente non solo per quanto riguarda il rispetto della legge e dello statuto, ma anche di verifica dei principi di sana e prudente gestione, con facoltà di intervenire nella gestione ordinaria in caso di gravi e ripetute irregolarità

Sul piano operativo, si ha un doppio binario: pur confermando gli scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, la norma pone alcuni paletti all'attività, disponendo che “lo statuto individua i settori ai quali ciascuna fondazione indirizza la propria attività, comprendendo fra questi almeno uno dei settori rilevanti”; specificatamente: ricerca scientifica, istruzione, arte, conservazione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, sanità e assistenza alle categorie sociali deboli. Lo stesso provvedimento si inserisce nel solco già tracciato dalle norme precedenti ed entra pesantemente nella gestione operativa delle neo “battezzate” fondazioni, introducendo i criteri gestionali a cui l'operatività dovrà ispirarsi. Lo schema seguente illustra i principi base.



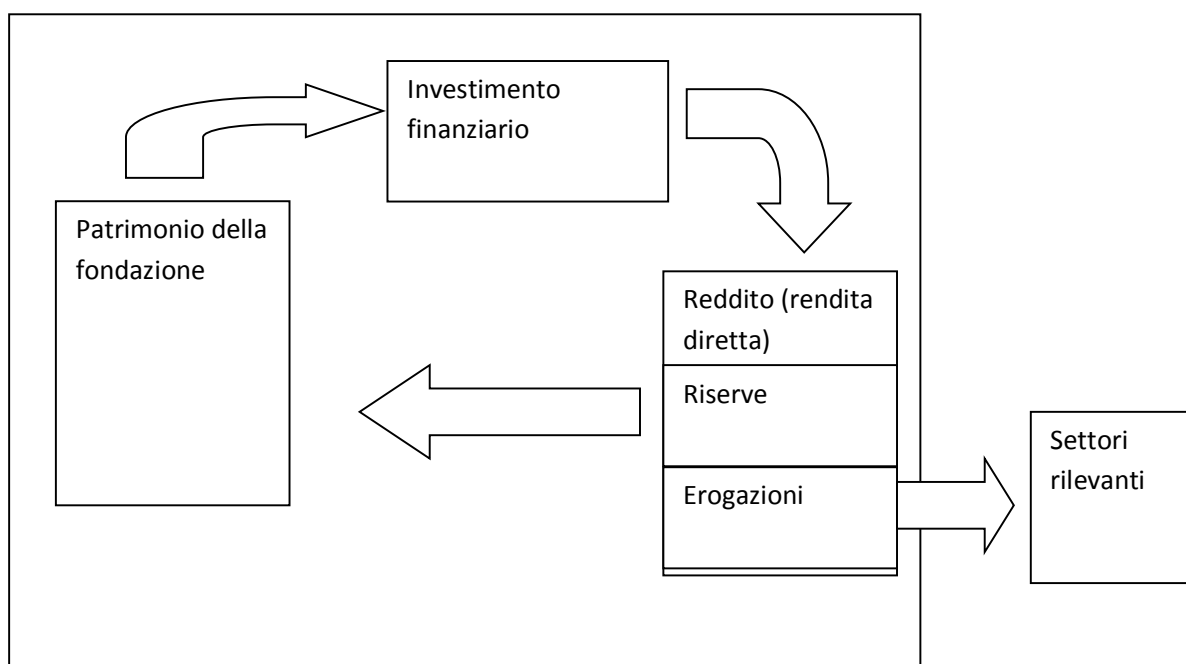
Con riferimento all'assetto proprietario, è stabilita la separazione definitiva con l'attività bancaria, con il divieto di esercitare in qualunque forma funzioni creditizie. Sul lato della governance, si introducono precise competenze e attribuzioni all'organo di indirizzo, competente nella definizione di programmi, priorità e obiettivi, nonché verifica dei risultati. Viceversa, all'organo di amministrazione è attribuita la gestione della fondazione, nonché compiti di proposta e di impulso dell'attività della fondazione, nell'ambito dei programmi, delle priorità e degli obiettivi stabiliti dall'organo di indirizzo.

Si fissa, inoltre, il criterio della presenza di almeno la metà degli organi collegiali di persone residenti nel territorio di riferimento.

In merito alla produzione del reddito, si introducono i criteri – rispondenti a opposte esigenze – di prudenzialità delle operazioni di investimento al fine di limitarne i rischi e di adeguata redditività. In ossequio a tale principio di prudenza, non stupisce il divieto espresso di partecipazione di controllo in società non strumentali.

Prudenza, redditività, progressivo abbandono della gestione della banca conferitaria e divieto di controllo in società commerciali sono i “mattoni” che delineano la complessa figura delle fondazioni dal lato operativo, dando vita – sotto il profilo dell’attività di investimento – ad una istituzione finanziaria istituzionale e professionale.

Tenendo conto del vincolo di erogazioni nei settori rilevanti di almeno il 50% del reddito, si prefigura un ciclo gestionale secondo il modello sotto illustrato³⁰.



In sintesi, il patrimonio è totalmente vincolato al perseguimento degli scopi statutari e deve essere investito per produrre una adeguata remunerazione. Il reddito prodotto, al netto dei costi di struttura della fondazione e degli accantonamenti a riserva, è destinato alle erogazioni nei settori di riferimento o, comunque, in imprese esterne che operano in modo strumentale.

³⁰ Nostra elaborazione.

Il quadro normativo del tempo si completa aggiungendo che l'attività di vigilanza è attribuita al Ministero del Tesoro, il quale assume – a titolo di esempio – la facoltà di:

- prevedere specifiche erogazioni e ulteriori accantonamenti a riserve;
- determinare il livello minimo di reddito;
- approvare le modifiche statutarie;
- emanare atti di indirizzo ed effettuare ispezioni.

Dall'analisi, sia pur sommaria, è evidente il discrasia tra l'assegnazione della natura giuridica privata delle fondazioni e l'attribuzione di una serie di vincoli volti ad indirizzarne le attività: lo spazio di autonomia ne risulta limitato e impoverito.

L'esito di questa fase normativa è una situazione ibrida, dove le fondazioni ottengono un rango privatistico ma, al tempo stesso, tale riconoscimento viene fortemente limitato di fatto. È necessario fare tale precisazione poiché, a questo punto, può dirsi terminata la fase “costituente” delle fondazioni, con l'avvio di un periodo caratterizzato da indirizzi contrastanti circa l'organizzazione e l'operatività, in parte giustificati da un certo grado di vaghezza sulle finalità delle fondazioni stesse.

4 - Terza fase: il tentativo di riforma del 2001...

A circa dieci anni di distanza dalla nascita, le fondazioni di origine bancarie erano ancora creature “bifronte”: incisive, fortissime e potenti dal lato patrimoniale, ancora in balia degli eventi sotto il profilo del rango giuridico e istituzionale. A parere di chi scrive, i due aspetti sono fortemente correlati: la ricchezza e la relativa autonomia (come detto, in misura non coerente con un status privatistico, ma pur sempre indipendenza dal potere centrale) trovano un momento di scontro con la politica, che da soggetto arbitro cerca di vestire i panni di giocatore. Si assiste, in questa fase, a una serie di provvedimenti fortemente caratterizzati politicamente, e indirizzati verso una sorta di “ri-publicizzazione” delle attività istituzionali delle fondazioni. Il paradosso – uno dei tanti dell'Italia di questi anni – è che tali indirizzi siano arrivati da un governo di marca liberal-conservatrice.

Con la legge 28 dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria 2002) e il relativo Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 217/2002 si introducono diverse innovazioni.

In primo luogo, in merito alle erogazioni si stabilisce che (art. 11 c. 1):

Le fondazioni, in rapporto prevalente con il territorio, indirizzano la propria attività esclusivamente nei settori ammessi e operano in via prevalente nei settori rilevanti, assicurando, singolarmente e nel loro insieme, l'equilibrata destinazione delle risorse e dando preferenza ai settori a maggiore rilevanza sociale.

Da notare che l'irrigidimento è duplice: le fondazioni possono operare esclusivamente nei settori previsti dalla legge³¹ e, in aggiunta, l'autorità competente per la vigilanza (il Ministero dell'Economia) può con proprio regolamento modificarli.

Inoltre, anche in termini di governance l'equilibrio istituzionale viene spostato verso la parte pubblica, prevedendo, nell'ambito dell'organo di indirizzo delle fondazioni, la rappresentanza degli enti pubblici territoriali in rapporto prevalente (art. 11 comma 4).

Madonna³² osserva che

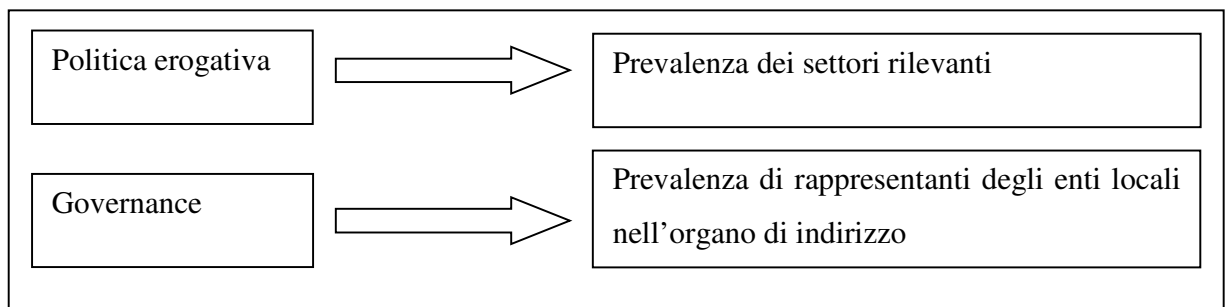
³¹ 1) famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione, incluso l'acquisto di prodotti editoriali per la scuola; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; assistenza agli anziani; diritti civili; 2) prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; sicurezza alimentare e agricoltura di qualità; sviluppo locale ed edilizia popolare locale; protezione dei consumatori; protezione civile; salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa; attività sportiva; prevenzione e recupero delle tossicodipendenze; patologia e disturbi psichici e mentali; 3) ricerca scientifica e tecnologica; protezione e qualità ambientale; 4) arte, attività e beni culturali.

³² Madonna S., Le fondazioni di origine bancaria (Gestione, bilancio, amministrazione del patrimonio e scelte erogative), Rirea, 2009.

la presenza prevalente di soggetti pubblici negli organi di indirizzo rischiano seriamente di determinare una riduzione dell'autonomia delle fondazioni ed un assoggettamento, nei fatti, di questi enti al ruolo di supporto degli enti pubblici territoriali. Quindi, in buona sostanza, si metteva ancor più a rischio l'effettiva natura giuridica di soggetti privati.

La norma di interpretazione autentica contenuta nella legge 112/2002 (art. 5) presenta un ulteriore punto critico, laddove si precisa che le fondazioni godono di un regime giuridico privatistico, speciale rispetto a quello delle altre fondazioni, in pratica sottraendole alle norme comuni.

Giunti a questo punto della trattazione, è utile riepilogare i pilastri del ciclo di riforme del 2001/2002, come da schema seguente.



5 - ... e gli interventi della Corte Costituzionale

Come detto, le scelte compiute dal Governo erano politicamente molto forti e si posero subito in aperto contrasto sia con le Regioni, in merito alla competenza legislativa sull'argomento, che con le fondazioni stesse sulla questione dell'autonomia.

Entrambe le dispute furono risolte da due importanti sentenze della Corte Costituzionale (n. 300 e n. 301 del 2003), che meritano un particolare rilievo per aver fissato i punti fondamentali della fattispecie giuridica, fino al quel momento rimasta in una zona grigia.

Il ricorso delle Regioni, in breve, si fondava sulla pretesa che la normativa sulle fondazioni fosse incostituzionale in quanto materia a legislazione concorrente³³ inclusa nella sezione relativa alle casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale. La vera partita, tuttavia, era rappresentata dai settori di erogazione: gli interessi legati alle consistenti risorse detenute dalle fondazioni poneva una vera e propria questione di conflitto istituzionale su quale soggetto ne avesse la prerogativa in campo normativo. La tesi delle Regioni era, in termini pratici, che la natura giuridica delle fondazioni fosse riconducibile a quella dell'ambito pubblicistico e, pertanto, sottoposta alla loro competenza. Con la sentenza n. 300/2002 la Corte respinse tali argomentazioni, motivandole sotto due aspetti fondamentali:

- l'origine delle fondazioni;
- la natura.

Si notò che le fondazioni avevano sì avuto origine dalle casse di risparmio, ma il percorso normativo dal primo conferimento aveva “spezzato quel vincolo genetico e funzionale” dando vita a un soggetto a sé stante, confermando il rango di persona giuridica senza fine di lucro stabilito dalla legge. La disciplina delle casse di risparmio era altra cosa, e alle Regioni non si riconosceva alcun tipo di ingerenza nel campo.

La precisazione circa la natura privatistica aveva un ulteriore corollario: non esistono più i presupposti per sostenere, neppure in senso lato, che le fondazioni di origine bancaria rientrino in una nozione di pubblica amministrazione. Ma c'è di più: secondo Allena³⁴, le fondazioni sono da riclassificare tra gli enti privati disciplinati dall'ordinamento civile in quanto soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali, carattere che viene ancorato a un preciso fondamento costituzionale, configurandosi come espressione organizzata dell'iniziativa autonoma delle formazioni sociali,

³³ Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato (art. 117 Cost, ultimo periodo).

³⁴ Cfr. Allena M. Organizzazione e funzionamento delle fondazioni di origine bancaria, in Pastori G. – Zagrebelsky G. (a cura di), *fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*, Il Mulino, 2011

riconosciute e tutelate dall'articolo 2 della Costituzione³⁵. Ulteriore esito di tale indicazione è la concreta realizzazione della sussidiarietà orizzontale e il sostanziale venir meno della dicotomia pubblico-privato, nel senso che quando soggetti privati operano in settori di interesse generale, tale sovrapposizione non ne inficia la natura e non ne comporta direttamente la pubblicizzazione.

La sentenza 301/2003 invece rappresentò una vittoria per le fondazioni ricorrenti nei confronti del Governo. Furono infatti dichiarate incostituzionali le norme riferite a tre aspetti fondamentali:

- settori ammessi: laddove si permetteva all'Autorità di Vigilanza con potere regolamentare di modificare l'elenco dei settori ammessi (per vizio di idoneità della fonte normativa);
- composizione dell'organo di indirizzo, laddove si disponeva la prevalente partecipazione di soggetti riferibili agli enti pubblici territoriali;
- incostituzionalità del principio secondo cui all'Autorità di Vigilanza erano attribuiti poteri di indirizzo generale.

Anche la norma sulle incompatibilità dei componenti degli organi delle fondazioni è stata interpretata in senso restrittivo, ricomprendendo esclusivamente i soggetti che svolgono analoghe attività nelle società in rapporto di partecipazione azionaria o di controllo con la banca conferitaria.

La lettura della sentenza 301 si rivela particolarmente complessa e va oltre gli obiettivi del presente lavoro. Pur segnando tutti punti a favore delle fondazioni, la Corte ha motivato le deliberazioni con indicazioni di natura tecnico-procedurale, senza affrontare di petto le questioni di principio.

Questa convulsa fase normativa si chiuse con il decreto ministeriale 150/2004, nel quale si prende atto delle pronunce della Corte e si smussano le punte in eccesso. Per esempio, rispetto ai settori di intervento, gli statuti devono indicare fino a un massimo di

³⁵ La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

5 settori prevalenti su cui investire prioritariamente; il resto può essere diretto a uno o più settori ammessi.

Merita un breve approfondimento la questione della rappresentanza degli enti territoriali. La Corte Costituzionale, è opportuno ribadirlo, non mette in discussione il modello di fondazione come rappresentativa della comunità locale, ma i meccanismi con cui tale rappresentanza si concretizza. Nello specifico, la Corte evidenzia come il punto nodale sia la pretesa degli enti pubblici territoriali di assorbire in modo preminente la rappresentanza del territorio locale. La Corte, al contrario, sottolinea come tale competenza spetti a tutti quegli organismi – pubblici e privati – espressivi della comunità. Più che un riconoscimento dell'autonomia delle fondazioni, sembra un ammonimento alla politica intesa come intromissione. In termini generali – è bene precisare – la Corte censura non il processo di “pubblicizzazione” in sé, ma la prevalenza degli organi territoriali in quanto essi non sono gli unici enti rappresentativi (per meglio dire, espressivi) della realtà locale.

Nello specifico, la norma impugnata risulta lesiva della Costituzione per la compressione dell'autonomia statutaria e gestionale delle fondazioni. La Corte, pur riconoscendo come storicamente indiscutibile un collegamento con le realtà locali, quale riflesso del radicamento territoriale degli enti bancari e delle casse di risparmio da cui traggono origine, trova irragionevole il vincolo della prevalenza della composizione dell'organo di indirizzo è riservata ai soli enti territoriali. Infatti, risulta contraddittorio limitare la ipotizzata presenza degli enti rappresentativi delle diverse realtà locali agli enti territoriali (in altri termini: prettamente di natura politico-elettiva quali gli enti locali),

senza ricomprendervi quelle diverse realtà locali, pubbliche e private, radicate sul territorio ed espressive, per tradizione storica, connessa anche all'origine delle singole fondazioni, di interessi meritevoli di essere «rappresentati» nell'organo di indirizzo. Una precisazione è, a questo punto, necessaria e riguarda l'uso, all'evidenza atecnico, del termine «rappresentanza», adoperato dal legislatore (anche nel decreto

legislativo n. 153 del 1999) per indicare il rapporto che intercorre tra gli enti, riguardati dalla norma, ed i soggetti dagli stessi designati quali componenti dell'organo di indirizzo. Quel che si radica in capo a tali enti, è, infatti, un potere di designazione dei componenti dell'organo di indirizzo, potere che si esaurisce con il suo esercizio e che non comporta alcun vincolo di mandato a carico dei soggetti nominati, i quali agiscono, e devono agire, in assoluta e totale indipendenza dall'ente che li ha nominati. Con la conseguenza che, anche sotto tale aspetto, viene superato il rischio, paventato dal rimettente, di trasformare le fondazioni in enti collaterali e serventi, o strumentali, di quelli territoriali.

6 - Le modifiche normative più recenti

Negli anni successivi sino a oggi vi sono state numerose novità normative riguardanti le fondazioni, anche se hanno riguardato aspetti più specifici.

Con il D.L. 143/2003 è stato abrogato l'obbligo di dismissione del pacchetto di controllo della banca conferitaria per le fondazioni piccole, ossia con patrimonio non superiore a 200 milioni di euro, e operanti nelle regioni a statuto speciale.

Sempre nel 2003, con la legge finanziaria (l. 350/2003) sono state inserite nuove norme in tema di incompatibilità per coloro che svolgono funzioni di indirizzo, direzione e controllo delle fondazioni con incarichi nella società bancaria conferitaria e nelle sue partecipate.

Nel 2005 (legge 262) c'è stata un'altra interessante novità: la limitazione del diritto di voto delle fondazioni nella banca conferitaria al 30% del capitale. Questa norma ha avuto vita molto breve – è stata abrogata nel 2006 – e aveva l'obiettivo di disincentivare il mantenimento di quote consistenti nella banca conferitaria. Come detto,

l'abrogazione di questo tetto ha, in parte, fatto venir meno gli obiettivi complessivi dell'impianto normativo, lasciando irrisolte alcune situazioni critiche³⁶.

Tra il 2010 e il 2012 vi sono stati diversi interventi riguardanti la governance delle fondazioni, con particolare attenzione alle procedure di nomina dei membri degli organi, ai requisiti richiesti e alle incompatibilità. Innanzitutto, viene riconfermata l'incompatibilità tra organi della fondazione e organi della banca conferitaria. Poi sono inserite norme secondo cui gli statuti delle fondazioni dovranno prevedere particolari modalità di designazione e di nomina dei membri dell'organo di indirizzo, in modo tale da essere condotte con criteri oggettivi e trasparenti, secondo principi di onorabilità e professionalità. Inoltre, viene prevista una nuova tipologia di incompatibilità, riguardante l'assunzione o l'esercizio di cariche negli organi di società concorrenti della società bancaria conferitaria o di società del gruppo, allo scopo di evitare conflitti di interesse e di assicurare l'indipendenza nello svolgimento dei rispettivi compiti e la trasparenza delle decisioni.

7 - *Il sistema delle fondazioni e l'approvazione della Carta*

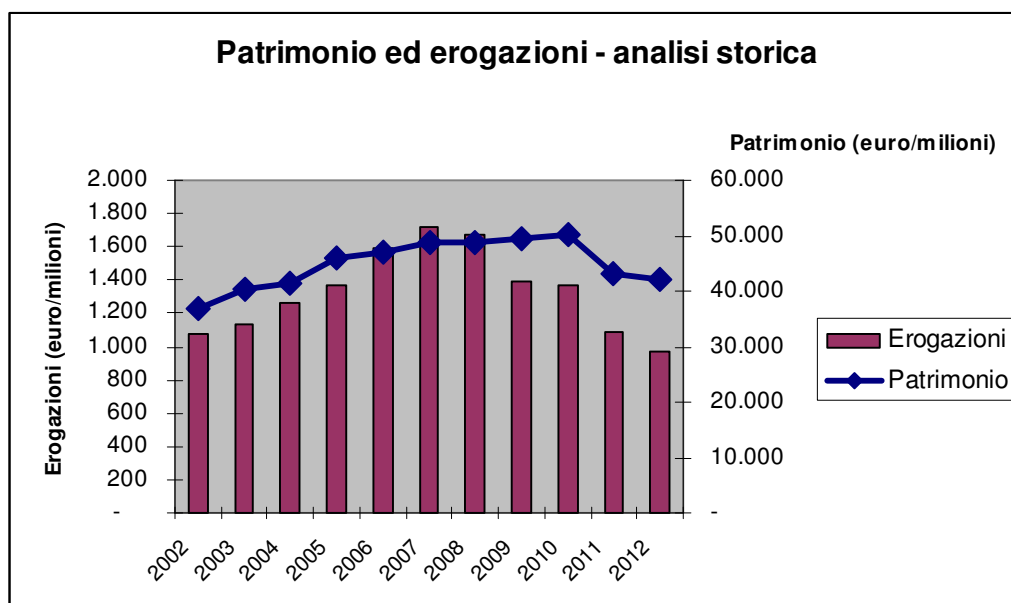
Le fondazioni, nella loro autonomia individuale, hanno anche un ruolo molto importante nel "fare sistema" e da stimolo delle iniziative legislative e regolamentari. La loro associazione di categoria è l'ACRI, fondata nel 1912 come organismo di rappresentanza delle Casse di Risparmio³⁷. Attualmente, l'ACRI si propone come strumento di rappresentanza e di salvaguardia, intraprendendo azioni di coordinamento come iniziative comuni e rapporti di collaborazione; inoltre, si pone come interlocutore dell'organismo di vigilanza delle fondazioni previsto dal d. lgs. 153/1999. Sono associate praticamente tutte le fondazioni bancarie, più alcune associazioni federative.

Uno degli atti più importanti degli ultimi anni è stata l'emanazione della Carta delle fondazioni durante l'Assemblea dei Soci del 4 aprile 2012. La Carta delle

³⁶ Si veda in tal senso al capitolo 6 il caso del Monte dei Paschi di Siena.

³⁷ Da qui l'acronimo ACRI: Associazione Casse di Risparmio Italiane, poi ribattezzata Associazione di fondazioni e di Casse di Risparmio Spa (www.acri.it)

fondazioni trova il suo fondamento nella brusca frenata del trend di crescita, interrotto dal 2008 in poi dalla crisi economico-finanziaria, in particolare legato alla perdita di valore delle partecipazioni bancarie possedute e, di conseguenza, alla drastica riduzione delle erogazioni annuali e del patrimonio, come evidenziato dal grafico seguente³⁸.



Il quadro complessivo di contrazione ha messo le fondazioni sotto accusa, in particolare per l'eccesso di indipendenza rispetto ai controlli pubblici.

La Carta delle fondazioni è una sorta di documento di autodisciplina che contiene le linee guida per orientare comportamenti comuni, nel rispetto delle norme di legge e che consenta di valorizzarne l'azione e rafforzi i principi di autonomia, responsabilità, trasparenza e indipendenza. Con l'approvazione della Carta, ogni fondazione, attraverso gli opportuni passaggi istituzionali, si è impegnata a dare attuazione ai principi e ai criteri in essa contenuti, calandoli nelle singole unità in piena autonomia, in base alle proprie dimensioni e caratteristiche operative e istituzionali. È, quindi, un primo passo nel riconoscimento della necessità di muoversi secondo principi di eticità.

³⁸ Nostra elaborazione su dati Acri.

Tra i principi ispiratori della Carta, particolare interesse destano la trasparenza e i criteri di incompatibilità/ineleggibilità dei componenti degli organi. In merito alla trasparenza, così come sta avvenendo nel settore pubblico, vi è una forte tensione rispetto alla necessità di rendere pubblici sia i passaggi che determinano l'individuazione e la nomina dei designati negli organi sia i percorsi professionali e le competenze. Riguardo all'incompatibilità/ineleggibilità, l'attenzione è posta sull'obiettivo di evitare qualunque forma di conflitto di interesse, per esempio evitando la sovrapposizione tra designazione all'interno degli organi e candidatura politica. Per questo, la Carta rinvia alla sottoscrizione di "impegni morali" o alla stesura di un codice etico. C'è da sottolineare, tuttavia, che la formulazione scelta nella stesura della Carta lascia molti spazi interpretativi:

La disciplina di eventuali ipotesi di discontinuità tra cessazione dalla fondazione e assunzione successiva di incarichi politici (elettivi o amministrativi) è rimessa alla sottoscrizione di "impegni morali" o alla stesura di un "codice etico".

Al momento, gli obiettivi ispiratori della Carta non sembrano pienamente realizzati: tra le 10 maggiori fondazioni, solo 4 risultano aver emanato il Codice Etico.

Un altro passaggio interessante si riferisce alla necessità di "stabilità e continuità". Infatti, si prevedono meccanismi di ricambio degli organi in maniera scaglionata con opportune sfasature temporali in grado di garantire, al tempo stesso, il ricambio e la continuità dell'azione operativa. Riassumendo, la Carta è il documento di riferimento per tutta una serie di aspetti, tra cui:

- Principi ispiratori dell'attività (autonomia, responsabilità, indipendenza degli organi, trasparenza, ecc.);
- Programmazione e gestione;
- Criteri per l'individuazione delle iniziative da sostenere (proprie o di terzi);
- Principi e criteri di selezione dell'advisor o gestore dei fondi.

8 - *Esperienze estere*

In questa fase di analisi appare molto utile fare un confronto con le esperienze maturate all'estero, in special modo nei paesi a noi più vicini culturalmente e storicamente; uno degli obiettivi particolari è capire quali direttrici organizzative siano state prese nella gestione del passaggio post Casse di Risparmio.

Francia

Le origini storiche delle Casse di Risparmio (Caisses d'épargne) sono simili a quelle italiane, così come la genesi di tipo filantropico, l'iniziativa strettamente privata e l'organizzazione territoriale. Fedele a una stretta logica centralista, lo Stato francese sin da 1837 decise di affidare i fondi alla gestione centralizzata della Caisse des Dépôts. A partire dal 1985 anche l'organizzazione societaria delle casse viene regionalizzata con l'istituzione delle SOREFI (Sociétés régionales de financement) a cui sono affidati i titoli di risparmio a lungo termine con il compito di emettere prestiti direttamente alle imprese e alle istituzioni regionali. Inoltre, aveva anche competenze di tipo amministrativo nella gestione dei servizi comuni alle Casse. Centralmente, agiva una sorta di "snodo principale" costituito dal CENCEP (centre national des caisses d'épargne et de prévoyance), che non aveva funzioni bancarie ed era guidato in modo paritario dalla Caisse des Dépôts e dalle Caisses d'épargne. La diversità del disegno organizzativo francese è di aver creato una vera e propria rete, in cui tutte le Casse rappresentavano nodi di un corpo unico. Da qui, si giunge rapidamente (1991) alla creazione formale di un gruppo societario di tipo mutualistico, nel quale gli amministratori dell'organismo centrale (trasformato nel frattempo in CNCE - Caisse nationale des caisses d'épargne) sono eletti – in una prima fase – dalle Casse stesse, e – dal 1999, dopo il completamento del processo di emissione e vendita delle quote – dalla clientela delle Casse.

Il processo cooperativo ha avuto un passaggio ulteriore con la fusione con il gruppo Banques Populaires e oggi forma il secondo gruppo bancario francese, con 36 milioni di clienti, di cui 8,6 milioni soci.

Germania

La nascita delle Sparkassen è legata strettamente alle diverse municipalità, dove gli obiettivi di pubblica utilità e la raccolta del piccolo risparmio erano i pilastri fondanti. Tutt'oggi il sistema delle Casse è fortissimo, grazie alla consistente diffusione territoriale e alla relativa indipendenza, sia sotto il profilo della governance che in materia di impieghi bancari. L'unico organismo centralizzato è la Deutscher Sparkassen- und Giroverband che ha natura associativa, per coordinare le strategie e come gruppo di interesse a livello nazionale e internazionale. I comuni fanno parte degli organismi di coordinamento regionale con compiti di supervisione e indirizzo.

Regno Unito

Nel vocabolario economico inglese la locuzione Saving Banks è accompagnata dal termine *Trustee*, a significare che i depositi erano garantiti e gestiti attraverso l'amministrazione di manager che agivano a titolo volontario (i *trustees*, appunto). In cambio di tale assicurazione, con la riforma del 1817 tutti i fondi – oltre una certa soglia di liquidità – furono trasferiti alla Banca d'Inghilterra. La crescita del sistema delle Saving Banks fu enorme, ma limitata al lato della raccolta, in quanto rimasero – fino al 1975 – vincolate al divieto di erogare mutui e prestiti a medio-lungo termine. Paradossalmente, con l'eliminazione di tale vincolo e la quasi parificazione con le banche commerciali, vennero meno i presupposti dell'origine storica delle Casse e si passò rapidamente a una forte concentrazione. Nel 1986 la struttura decentralizzata fu abbandonata in favore di un organismo centrale, poi divenuto vero e proprio gruppo societario, le cui azioni furono quotate nel 1986. Le successive vicende societarie (fusione con il Lloyd Group, riacquisto di azioni da parte del Governo, ecc.) nulla hanno a che fare con la storia e la tradizione delle Saving Banks.

Spagna

L'esperienza delle Casse di Risparmio (*caja* o *caixa*) iniziò relativamente tardi rispetto alle altre esperienze continentali, verso la metà dell'800. Il modello funzionale scelto fu quello del collegamento con i Monti di Pietà, istituzioni che prestavano denaro alle classi più povere a basso tasso in cambio di garanzie reali, come gioielli o vestiti. Le

Casse quindi ricevevano piccoli depositi e li trasferivano ai monti di pietà, che – come detto – provvedevano all’impiego dei fondi. Pur mantenendo obiettivi di natura filantropica, l’assetto proprietario rimase di stampo privatistico. Così come nel resto dell’Europa, il successo del sistema fece accrescere in modo consistente le masse finanziarie, ma – a differenza di altre nazioni – le Casse spagnole rimasero libere dal vincolo di acquistare buoni del Tesoro e poterono concentrarsi sul credito locale. Con il regime di Franco il carattere territoriale fu accentuato, restringendo l’azione di ciascuna Cassa all’interno della propria provincia. Con la fine del regime dittatoriale venne meno (Riforma Fuentes Quintana – 1977) la distinzione tra Casse e resto del sistema bancario e iniziò il processo di modernizzazione; la ricerca di nuovi livelli di efficienza e la crisi finanziaria degli ultimi anni ha determinato, di fatto, la fine delle Casse tradizionali attraverso fusioni con altre banche private o acquisizione da parte dello Stato.

Stati Uniti

Negli Stati Uniti la separazione delle attività bancarie non permetteva ai piccoli risparmiatori di depositare i piccoli risparmi presso le commerciali, e le Mutual Saving Banks erano l’unico veicolo che lavorava con la raccolta diffusa³⁹ con tutte le garanzie connesse (alte riserve, impieghi a basso rischio, tassi di interesse sui depositi appetibili dal piccolo pubblico ma non speculativi, ecc.). La distinzione di funzioni giocò molto a favore delle Casse ed esaltò il loro ruolo di oasi sicura e tranquilla per i risparmi delle famiglie: come già visto in altri stati, lo sviluppo delle Casse fu tumultuoso soprattutto a cavallo del 1900. Il paradosso è che al crescere delle crisi bancarie, la regolamentazione aumentava, le manovre speculative (possibili unicamente nelle banche commerciali) erano ridotte e la specialità delle Casse si riduceva. Con la crisi del 1929 e la riforma bancaria del 1933, tutti i depositi furono garantiti dallo Stato Federale e il ruolo di garanzia delle Casse sfumò. Oggi il ruolo delle Casse è sostanzialmente sparito, con la progressiva trasformazione in banche commerciali a tutti gli effetti.

³⁹ Le banche commerciali, infatti, lavoravano principalmente con il patrimonio di conferimento e i capitali dei grandi finanziari-imprenditori e facendo investimenti ad alto grado di rischio, come poi diverrà tristemente evidente con la crisi del '29.

Considerazioni sul confronto estero

La tabella seguente riepiloga i casi di studio sopra esaminati in merito all'evoluzione delle Casse di risparmio e all'esito.

Stato	Forma giuridica iniziale	Passaggi	Esito
Italia	Enti privati con fini filantropici	Trasformazione in Spa e separazione tra proprietà delle azioni (assegnate a un soggetto nonprofit) e attività bancaria.	Progressiva vendita delle azioni e permanenza delle fondazioni bancarie come soggetto dotato di un patrimonio finanziario autonomo in grado di generare una rendita.
Francia	Enti privati con fini filantropici	Progressiva nazionalizzazione e articolazione su base regionale e centrale.	Creazione di un gruppo societario di tipo mutualistico tuttora attivo nel sistema bancario.
Germania	Enti con fini filantropici, nate su stimolo delle municipalità	Nessuna spinta alla concentrazione. Mantenimento del ruolo di indirizzo delle municipalità.	Mantenimento dell'indipendenza di ciascuna cassa e creazione di un organismo centrale unicamente a scopo associativo.
Regno Unito	Enti privati con fini filantropici	Crescita consistente ma con funzioni separate dalle altre banche.	Abbandono dell'architettura decentralizzata e fusione in un unico gruppo societari quotato in borsa.
Spagna	Enti privati con fini filantropici	Mantenimento di una forte attenzione al credito locale fino alla parificazione delle banche.	Progressivi processi di fusione, incorporazione o nazionalizzazione.
Stati Uniti	Enti privati con fini filantropici	Fase di sviluppo fino alla crisi del '29.	Trasformazione in banche commerciali e inglobamento nel moderno sistema bancario.

In sintesi estrema, si può dire che dall'analisi sincronica delle origini e degli esiti si giunge allo stesso risultato: le Casse nascono come fenomeno spontaneo dei territori

per favorire il piccolo risparmio e muoiono inglobate nel moderno sistema bancario, nel quale le differenziazioni tradizionali tra banche commerciali e altre è venuta meno.

Le forti differenze sono negli strumenti utilizzati dai governi per marcare questa evoluzione: lo strumento cooperativo in Francia, la partecipazione delle municipalità in Germania, in parte la nazionalizzazione in Spagna, oppure senza intermediazioni con passaggio diretto sul mercato. Dall'analisi risulta che l'Italia è l'unico stato che ha utilizzato il veicolo delle fondazioni come passaggio intermedio.

9 - *L'inquadramento nella normativa comunitaria*

Le fondazioni bancarie rappresentano un modello istituzionale unico, privo di un inquadramento specifico in ambito comunitario. Tuttavia, il posizionamento delle fondazioni è *border line* rispetto ad alcune tematiche.

Uno dei punti critici rispetto all'operatività delle fondazioni bancarie si pone rispetto alle norme relative agli appalti pubblici. Innanzitutto, la questione sorge unicamente per le attività gestite in modalità diretta (*operating*⁴⁰), dove i beni e i servizi (per esempio: un restauro) sono direttamente acquistati dalla fondazione. Come precisato in una sentenza del Consiglio di Stato (sentenza n. 7393 sez. V, 12 ottobre 2010) a interpretazione della normativa comunitaria, le regole e i principi del Codice degli Appalti Pubblici (decreto legislativo 163/2006) si applicano non solo agli enti pubblici in senso stretto, ma anche ai c.d. "organismi di diritto pubblico". La conseguenza di tale dispositivo, corrispondente alla giurisprudenza comunitaria, è l'applicazione delle procedure relative agli appalti pubblici in presenza di tre condizioni concomitanti riferite alla natura dell'ente appaltante:

- che esso abbia obiettivi di interesse generale, senza connotazione industriale o commerciale;
- che sia dotato di personalità giuridica;
- che la sua attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione

⁴⁰ Infra – capitolo 4 par. 2.

sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo di amministrazione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

Lo scopo supremo della norma – favorire l’apertura del mercato e della concorrenza fra operatori economici – prescinde dalla natura giuridica dell’istituzione (non importa se pubblica o privata), e l’eventuale assoggettamento deve essere valutato nel dettaglio dei singoli casi.

Le fondazioni bancarie soddisfano, per definizione, le prime due condizioni. Rimane così la terza come ago della bilancia, soprattutto nella parte in cui riguarda la designazione della maggioranza dei membri degli organi di amministrazione e vigilanza (posto che la questione del finanziamento pubblico è irrilevante in questo caso). Cosicché, solo a seguito di una puntuale disamina dello statuto di ciascuna fondazione, potrà essere sciolto il nodo in un senso o nell’altro, con particolare riferimento all’entità dei membri designati dagli enti pubblici territoriali di riferimento di ciascuna fondazione.

La questione è senza dubbio molto tecnica, ma va segnalato che l’eventuale applicazione alle fondazioni bancarie della normativa prevista per gli organismi di diritto pubblico comporterebbe un notevole appesantimento del loro operato, con una sostanziale assimilazione della loro attività a quella della pubblica amministrazione. Con ciò, verrebbe meno uno dei punti qualificanti delle fondazioni, che si traduce in un “processo produttivo” più snello e veloce.

Altro punto dirimente è l’analisi del ruolo delle fondazioni rispetto all’eventuale qualificazione di impresa e, con essa, di tutte le disposizioni volte a evitare alterazioni della concorrenza, tra cui gli aiuti di Stato e le agevolazioni di tipo fiscale. Anche in questo caso, la giurisprudenza comunitaria⁴¹ ha rifiutato un’impostazione generica e astratta, scegliendo un approccio concreto e di analisi dei singoli casi. In sintesi, sono stati definiti due parametri di valutazione:

⁴¹ Si veda Corte di Giustizia Europea, sentenza 06 I-00289 del 10 gennaio 2006.

- il solo possesso di partecipazioni in imprese operanti nel mercato non è sufficiente a determinare la natura di ente commerciale, in quanto tale possesso dà diritto unicamente all'esercizio dei diritti connessi al ruolo di azionista;
- viceversa, deve considerarsi attività economica il possesso di partecipazioni di controllo quando vi è un effettivo intervento nella gestione societaria.

Pertanto, anche in questo caso non è possibile definire a priori il ruolo di ciascuna fondazione, ma deve essere esaminato all'interno dell'operatività concreta.

10 - *L'originalità della soluzione italiana: ulteriori considerazioni*

In molte occasioni il confronto con l'esterno evidenzia in modo chiaro che, di fronte a problemi simili, le soluzioni prospettate possono essere diverse e tutte accettabili, in relazione al contesto socio-economico. Il parallelismo sottolinea una volta di più il fatto che la scelta fatta dal legislatore italiano ha molti punti di originalità, sebbene non manchino altre esperienze analoghe. Il ricercatore americano Salamon ha cercato di inquadrare sistematicamente queste situazioni e ha coniato il neologismo "Philanthropication through privatization"⁴²:

Philanthropication through privatization refers to a range of transactions in which the assets of essentially public, or quasi-public, institutions are transferred in whole or in part to charitable endowments.

Salamon quindi ha il merito di sistematizzare un vero e proprio modello economico, individuando tre aspetti chiave:

- una proprietà pubblica;

⁴² Cfr. sito web <http://ccss.jhu.edu/philanthropication-thru-privatization-a-way-to-build-charitable-assets>, citato anche dall'edizione on line di The Economist <http://www.economist.com/news/international/21586602-endowing-charities-can-make-privatisation-more-palatable-spoonful-sugar>.

- una fase di “privatizzazione” il cui esito è una fondazione che riceve (o viene creata allo scopo di ricevere) tale proprietà;
- un processo di trasformazione della natura di questa proprietà, che viene destinata a un utilizzo di pubblica utilità.

Secondo l'autore, questo tipo di privatizzazioni è ideale nei paesi meno sviluppati e con minori investimenti, e potrebbe diventare una vera e propria strategia di crescita nei paesi dove si mettono in vendita beni dello stato. Il caso delle fondazioni bancarie italiane è citato come esempio virtuoso, assieme ad altri casi molto noti come l'istituzione della fondazione Volkswagen, prima posseduta dallo stato tedesco. Le altre nazioni che hanno scelto la strada delle fondazioni per la privatizzazione delle banche statali sono state la Nuova Zelanda e l'Austria.

Capitolo 3 - Il contesto politico nella fase di istituzione delle fondazioni bancarie

1 - Il contesto politico iniziale

L'iter parlamentare della riforma delle Casse di Risparmio e dell'istituzione delle fondazioni ha inizio nell'agosto 1988 su proposta del Ministro del Tesoro Giuliano Amato, con il DDL 3124 che poi diverrà Legge n. 281 nel 1990. Il quadro politico era dominato dal c.d. pentapartito: la coalizione formata da Democrazia Cristiana, Partito Socialista, Partito Socialdemocratico, Partito Repubblicano e Partito Liberale. Presidente del Consiglio era Ciriaco De Mita.

In questa fase la questione principale, evidenziata dai documenti accompagnatori del DDL⁴³, era la competitività degli enti creditizi pubblici rispetto al mutato contesto economico, anche in previsione della realizzazione, entro il 1992, del mercato unico europeo e della libertà di stabilimento degli operatori. Le leve per rafforzare le banche italiane e realizzare concretamente la razionalizzazione del sistema sono identificate nel rafforzamento patrimoniale, nella creazione di gruppi di grandi dimensioni e nell'ottenimento di economie di scala. Tali premesse portano a individuare alcune soluzioni tecniche: la forma societaria e la ricapitalizzazione.

La forma societaria, a differenza degli enti di diritto pubblico, viene considerata ideale per favorire l'aumento dei mezzi propri attraverso il ricorso diretto al mercato finanziario e garantire la crescita aziendale. Questo è lo snodo che suggerisce lo scorporo dell'azienda bancaria dall'organismo originario, creando una nuova società per azioni e attribuire la partecipazione all'ente conferente.

La criticità "dimensionale" delle banche pubbliche viene affrontata con un forte innesto di fondi pubblici (1.116 miliardi di lire in tre anni), destinati a coprire le esigenze patrimoniali connesse alla riorganizzazione, da iscrivere nelle riserve o con aumento di capitale.

⁴³ Cfr. Relazione iniziale DDL 3124 – X legislatura
(http://www.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/31240001.pdf#nav)

Fin da allora, vengono altresì evidenziate due questioni di fondo: la problematica fiscale connessa al complesso dell'operazione e l'assetto di controllo e governance di sistema.

In merito all'imposizione fiscale, la strada scelta è quella della neutralità, in quanto viene evidenziata la circostanza secondo cui i fenomeni organizzativi – se pur possono dar luogo a plusvalenze apparenti - non producono direttamente nuovo reddito.

Per quanto riguarda il nuovo assetto di controllo, si passa da una logica di società *stand-alone* a una di gruppo, nel quale la società holding ha la funzione di controllo e coordinamento mentre le società operative sono di matrice creditizia.

2 - *I lavori parlamentari riguardanti la legge 218/90*⁴⁴

Il Relatore del provvedimento (on. Luigi Grillo – Democrazia Cristiana), nella sua relazione presentata alla Commissione Parlamentare, sottolineò fin dall'inizio la portata innovativa del disegno di legge, che andava ben al di là del titolo formale: “Disposizioni in materia di ristrutturazioni e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico”.

In gioco c'era l'ammodernamento e la revisione dell'intero sistema finanziario del paese, con l'obiettivo “tecnico” di favorire l'integrazione e la concentrazione del settore, ostacolate da norme e modelli di riferimento superati. Sullo sfondo, più volte citato come principale momento critico, c'è la prospettiva dell'apertura dei mercati in ambito CEE, che avrebbe portato (a partire dal 1992) alla liberalizzazione dei movimenti di capitale e alla libertà di stabilimento delle banche comunitarie in Italia (e viceversa). Al fine di favorire le fusioni tra banche pubbliche, il provvedimento punta sulla trasformazione di queste in Società per Azioni, in modo da avere un modello uniforme e a rimuovere gli ostacoli dovuti all'appartenenza a categorie giuridiche diverse.

Al centro dell'attenzione del Relatore vi era anche la questione legata al controllo pubblico sul capitale delle nuove società per azioni che nasceranno dalla

⁴⁴ Cfr. Atti parlamentari X legislatura, Camera dei deputati (atto n. 3124), Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico.

riorganizzazione delle banche pubbliche. Su punto vi fu un certo dibattito che sfociò nell'enunciazione di un principio guida: la maggioranza delle azioni delle banche doveva rimanere in mano pubblica. Solo in casi eccezionali, al fine di tener conto delle varie esigenze future che potrebbero emergere, si poteva consentire la riduzione del capitale pubblico sotto la soglia del 51%.

Il dibattito in aula della Camera sul disegno di legge si caratterizzò per una sostanziale collaborazione tra le forze della maggioranza e il Partito Comunista e fu l'occasione per riflettere sul ruolo del settore pubblico, vero snodo ideologico che allora identificava i diversi partiti.

Una voce nettamente contraria al provvedimento fu quella del Movimento Sociale – Destra Nazionale che, per voce dell'on. Rubinacci, sottolineò – oltre a una questione di metodo dovuta alla sostanziale esclusione del partito dai lavori preparatori – l'inadeguatezza della norma rispetto alla normativa comunitaria. Senza entrare nei numerosi riferimenti tecnici, si sottolineò l'incoerenza dell'esenzione fiscale rispetto al divieto comunitario di pubbliche sovvenzioni e benefici fiscali dello Stato nei riguardi delle imprese. Aspetto che poi, in effetti, ha determinato successivamente diversi contenziosi tra istituti di credito e Comunità Europea. L'altro aspetto critico che fu evidenziato fu l'entità dello stanziamento destinato a ricapitalizzare le banche pubbliche, che si traduceva, secondo l'esponente politico, in uno spreco di risorse pubbliche usate per coprire perdite illecitamente realizzate attraverso una gestione disinvoltata delle banche stesse. Si auspicava, al contrario, un'inchiesta sulla modalità di formazione delle sofferenze bancarie, dovute soprattutto a clientelismi.

Come anticipato, ben diverso fu l'atteggiamento del Partito Comunista. L'on. Bellocchio ne sottolineò la posizione pragmatica, volta a contrastare due effetti giudicati negativamente:

- l'eccessiva concentrazione di istituti piccoli e medi nella mani di poche, grandi banche, manovrate da uomini legati ai “poteri forti”⁴⁵;

⁴⁵ Si legge nell'intervento dell'On. Bellocchio: “Si pensi, per fare un esempio concreto, all'idea del presidente democristiano della CARIPLO, Mazzotta, di una maxicassa imperniata sulla stessa CARIPLO”.

- la privatizzazione generale, richiesta dai partiti c.d. laici (Repubblicani, Liberali, ecc.).

Interessante fu la posizione del PCI rispetto alla visione del ruolo del settore pubblico, né “finalizzato” al potere personale o di partito e né asservito e pronto ad abbracciare i privati. Il punto cardine rimaneva il possesso pubblico delle azioni; lo strumento societario della Spa non doveva essere considerato una privatizzazione della proprietà ma unicamente l’adozione di un nuovo – e più moderno – modello gestionale. Eventuali eccezioni al controllo pubblico, non escluse in linea di principio, dovevano rispondere ad esigenze particolari e decise caso per caso.

L’intervento del Partito Repubblicano (on. Pellicanò) fu l’occasione per ribadire il fallimento recentissimo sia dei sistemi fondati sul socialismo reale che dei modelli basati sull’economia centralizzata e pubblica. La forte presenza dello Stato è vista come elemento negativo, per l’incapacità di gestire il sistema economico e di venire incontro alle esigenze dei consumatori. Per questo, si ribadiva l’importanza di una economia con forte impronta capitalista, inserita in un sistema politico aperto e democratico. Ne viene fuori una forte denuncia del settore pubblico italiano, caratterizzato da debolezza strutturale, confusione tra ruolo politico di indirizzo e attività di gestione, nonché da una Pubblica Amministrazione arretrata e dotata di forte discrezionalità. Si sottolinea poi che sono venute meno le ragioni che giustificano una così massiccia presenza dello Stato, specialmente in settori nei quali non vi è alcuna necessità di un intervento diretto. I risultati di tale stortura si riscontrano nella crescita della spesa pubblica e una qualità scadente delle prestazioni dei servizi pubblici. Con tali premesse, anche il sistema bancario pubblico non risulta adatto alle sfide concorrenziali portate dall’apertura dei mercati e necessita di un rafforzamento. La discussione ideologica con il PCI circa il controllo pubblico della banche rimase aperta, ma i Repubblicani posero la questione sulla distinzione tra gestione operativa degli istituti bancari – attività prettamente tecnica – e possesso delle azioni, su cui non inserirono alcuna pregiudiziale circa il passaggio ai privati.

Confermando il giudizio positivo sul provvedimento, anche la Sinistra Indipendente con l’on. Visco diede il proprio assenso al disegno di legge. Nel dibattito, emerge il problema dell’iter di nomina degli amministratori nel futuro assetto del

sistema bancario e, per la prima volta, si mette fuoco la distinzione tra il ruolo degli amministratori degli enti detentori delle azioni da quello dei manager chiamati a gestire operativamente la banca. I primi – di nomina “politica” – incaricati di gestire i proventi bancari per scopi non economici ma sociali; i secondi nominati in base alle competenze specifiche a dirigere l’impresa bancaria. Distinguere, sono parole dello stesso Visco, “tra politica e gestione diretta in economia”⁴⁶. La posizione circa l’eventuale privatizzazione è articolata e tende a distinguere le grandi banche dalle piccole: mentre le prime meritano maggiori tutele, per le banche minori non si rinvencono motivi che giustificano forme di controllo pubblico. Anzi, sarebbe l’occasione per creare una classe di banchieri privati.

Fra gli altri interventi significativi, quello del Partito Socialista (on. Piro) fu favorevole al provvedimento, nel quale si intravedeva la possibilità di uscire non solo dall’*impasse* della rigidità del sistema bancario, ma anche di ristrutturare l’intera finanza italiana, stretta dalle oligarchie che impediscono ai risparmiatori di contare nelle decisioni. Al di là delle norme specifiche, viene sottolineato il carattere fortemente innovativo del provvedimento, che viene visto come un passaggio verso l’equilibrio dei poteri e delle responsabilità, trasformando gradualmente i risparmiatori in azionisti. Obiettivo della legge deve essere quello di portare “trasparenza e ristrutturazione”⁴⁷ nel settore bancario, per eliminare le protezioni presenti e uscire da una logica definita di stampo “feudale”.

3 - *Il referendum abrogativo sulle Casse di Risparmio del 1993*

Il passaggio referendario del 1993 merita una piccola digressione e un approfondimento, in quanto costituisce un vero e proprio snodo socio-politico-culturale. In pochissimi anni, infatti, l’intero sistema politico italiano sedimentato dal Dopoguerra e basato sul predominio dei partiti tradizionali (Democrazia Cristiana al governo con gli

⁴⁶ Cfr. Atti Parlamentari – Resoconto stenografico della seduta del 27 marzo 1990, Camera dei Deputati X Legislatura.

⁴⁷ Parole pronunciate in russo nell’intervento originale: *glasnost* e *perestrojka*.

alleati c.d. laici, con il Partito Comunista all'opposizione) viene travolto dagli scandali e dalle procedure giudiziarie (come la nota vicenda di Tangentopoli), oppure semplicemente superato dagli eventi storici come la caduta del Muro di Berlino e la fine del socialismo reale nei paesi dell'Europa dell'est.

La crisi dei partiti storici fa da contrappunto a una crescente consapevolezza civica dei cittadini, che chiedono di essere maggiormente responsabilizzati e coinvolti nelle scelte di fondo. Lo strumento referendario, fino ad allora riservato quasi esclusivamente ai grandi temi di "coscienza" (aborto, divorzio, nucleare, ecc.), alla luce dei nuovi avvenimenti, assume un ruolo di censura nei confronti del sistema politico. La chiamata referendaria del 1993 viene vista dall'elettorato come il momento della "spallata" definitiva nei confronti di un sistema politico e partitico corrotto, inadeguato e superato. Per fare un esempio, si pensi che uno dei promotori definì i referendum come lo strumento per colpire "alcuni tipici nodi della partitocrazia, della gestione mafiosa del sistema da parte dei gruppi politici"⁴⁸. Al centro dell'attenzione vi era il referendum abrogativo della legge elettorale proporzionale per il Parlamento, divenuta simbolo del voto di scambio, dei governi deboli, degli accordi sottobanco e di molte altre nefandezze attribuite ai politici. Il cammino che aveva portato ai referendum del 1993 era partito da molto lontano, almeno nella seconda metà degli anni '80, e aveva avuto un "progenitore" nel referendum sull'abolizione della preferenza unica del 1991, portato avanti dagli stessi, tenaci, protagonisti.

I promotori infatti furono il comitato guidato da Mariotto Segni e il Partito Radicale di Marco Pannella; i due soggetti, attraverso percorsi umani e politici completamente diversi, avevano in comune – oltre alla caparbia – la natura di personaggi "scomodi". Il primo, rappresentava all'interno della Democrazia Cristiana la corrente più riformista e desiderosa di introdurre alcune innovazioni nel sistema rappresentativo, che già dimostrava i suoi primi scricchiolii; il secondo, protagonista di innumerevoli battaglie sociali contro i partiti e il sistema politico. La reazione di DC e PSI fu nettamente ostile, e cercarono di fermare il processo referendario con ogni mezzo: celebre l'appello ad "andare al mare" del segretario del PSI Craxi in occasione

48 De Rosa G. – Una pioggia di referendum, La civiltà cattolica, quaderno 3396, 1991 IV, pagg. 605-616.

del referendum del '91. Variegate le posizioni degli altri partiti: il Partito Democratico della Sinistra li appoggiò (non senza distinzioni interne), contrari Rifondazione Comunista e il Movimento Sociale. In pochi mesi i partiti che avevano governato per cinquant'anni si ritrovarono completamente travolti dagli scandali e non ebbero più la forza di reagire, anche perché le iniziative referendarie seppero interpretare alla perfezione il momento di disprezzo dei cittadini verso il sistema dei partiti (incapaci, a loro volta, di fornire un'offerta politica innovativa) ed ebbero un enorme successo⁴⁹.

Tra i quesiti referendari, quello che riguarda maggiormente questa analisi era quello in materia di nomine dei presidenti e dei vicepresidenti delle Casse di Risparmio. All'epoca tali nomine erano di competenza del Ministro del Tesoro, sentito il parere del CICR (Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio). Questo meccanismo era stato introdotto dal regime fascista (all'origine, infatti, le nomine erano fatti dagli stessi enti) alla luce della logica accentratrice di Mussolini. In realtà questa prerogativa fu mantenuta anche nel Dopoguerra e divenne, secondo i sostenitori del referendum, l'ennesimo momento di spartizione e lottizzazione fra i partiti di governo e, soprattutto, lucrosa fonte di introiti per le casse degli stessi partiti. Il risultato, sull'onda della spinta riformatrice richiesta a gran voce dalla cittadinanza, fu nettissimo: il 90% dei votanti si pronunciò per l'abrogazione.

A onor del vero, a posteriori si può tranquillamente affermare che il referendum non diede i risultati sperati dai promotori, anche a causa dell'inerzia parlamentare. Di fatto i poteri di nomina dei vertici passarono alle singole assemblee o consigli d'amministrazione, anche questi però legati a doppio filo con il potere politico locale. È importante fin da adesso sottolineare ed evidenziare il legame con gli enti locali: la questione occuperà molto spazio all'interno del dibattito politico.

⁴⁹ Ai referendum del 1993 parteciparono il 77% degli aventi diritto, ben oltre il quorum.

4 - *I lavori parlamentari riguardanti la riforma Dini (decreto legge 332/1994)*⁵⁰

Come detto, il contesto politico e parlamentare era radicalmente mutato rispetto al quadro di pochissimi anni prima. In un lasso di tempo relativamente breve, i partiti politici che avevano rappresentato – nel bene e nel male – la struttura portante del sistema politico italiano erano cancellati, una nuova legge elettorale a sfondo maggioritario aveva sostituito la vecchia norma proporzionale e nuove coalizioni si erano affacciate alla scena politica. La questione della privatizzazione delle imprese pubbliche e della cessione delle partecipazioni tornò all’attenzione del Parlamento nel 1994, con Lamberto Dini Presidente del Consiglio, a capo di un governo c.d. “tecnico” sostenuto da una coalizione di maggioranza alquanto eterogenea (formata da Progressisti, Lega, partiti di centro e altre formazioni minori).

Il provvedimento in esame (conversione del decreto legge 332/1994) è di carattere generale e riguarda le modalità relative alle dismissioni delle partecipazioni pubbliche (per esempio: la presenza di *golden share*, gli aspetti legati alla quotazione delle azioni e all’azionariato diffuso, ecc.), con un solo accenno alla problematica della privatizzazione delle casse di risparmio, che prevede una delega al Ministro del Tesoro per l’emanazione di un provvedimento specifico circa l’agevolazione della dismissione da parte degli enti conferenti, del regime fiscale e dei criteri di reinvestimento delle quote smobilizzate.

La discussione parlamentare è incentrata sulle questioni generali, con alcuni accenni riguardanti il caso specifico della cessione delle quote nelle Casse di Risparmio. L’on. Pinza (Partito Popolare Italiano) sottolinea la zona “grigia” degli ex enti conferenti, che hanno superato la loro posizione pubblicistica ma che, fin quando saranno possessori delle partecipazioni bancarie, ancora si giustifica la vigilanza da parte del Tesoro. Lo stesso parlamentare invita a stabilire una volta per tutto l’assetto giuridico delle future fondazioni, lasciato indefinito dalle norme precedenti. Anche

50 Atti parlamentari XII legislatura, Camera dei deputati (atto n. 642), Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, recante norme per l’accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni.

l'intervento dell'on. Agostini (Partito Democratico della Sinistra) dedica molto spazio alla questione, sottolineando l'importanza di abbandonare la logica accentratrice e di mantenere una decisa autonomia decisionale a livello locale. L'importanza di tali affermazioni si basa su di una nuova consapevolezza: che le fondazioni appartengono alla collettività e sono il frutto di risparmi e storie a carattere locale e, con ciò, debbano mantenere l'arbitrio sulle proprie decisioni.

5 - *I lavori parlamentari riguardanti la legge 461 del 1998 – la relazione di maggioranza*⁵¹

Nella seconda metà degli anni '90, solo dopo pochi anni di vita della prima riforma della legge Amato-Carli, giunse il momento opportuno per cominciare un primo rendiconto dei risultati e degli obiettivi raggiunti. Il sistema politico-economico nazionale aveva attraversato diversi passaggi cruciali. Nel 1992 si ebbe la firma del trattato di Maastricht, con cui si istituiva l'unione economica e monetaria e si dava attuazione concreta al principio di libera circolazione di beni e servizi. Nel 1992-93 gli ultimi due governi di stampo tecnico della c.d. "Prima repubblica" davano vita a una massiccia fase di privatizzazione delle aziende pubbliche. Nel frattempo, l'ondata riformista attraverso i referendum aveva consentito l'avvento di una nuova legge elettorale di stampo maggioritario. Le elezioni politiche anticipate del 1994, le prime con il nuovo sistema elettorale, avevano di fatto cancellato i vecchi partiti e dato spazio a nuove formazioni; tuttavia, le criticità tipiche della politica italiana – instabilità, fragilità dei governi, coalizioni litigiose – rimasero una costante.

Dopo la breve esperienza del primo governo di centro-destra guidato da Berlusconi, toccò nuovamente a un tecnico (Dini) il ruolo di Presidente del Consiglio.

Con le nuove elezioni anticipate del 1996 andò al Governo la coalizione di centro-sinistra (Ulivo) con Romano Prodi Presidente del Consiglio.

⁵¹ Cfr. Atti parlamentari XIII legislatura, Camera dei deputati (atto n. 3194), Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria.

Dal punto di vista puramente formale, la legge Amato-Carli si poteva dire pienamente realizzata: il processo di trasformazione della banca pubblica era iniziato, avviando la separazione l'attività di politica sociale (affidata alle fondazioni conferenti) da quella bancaria in senso stretto, finalmente riconosciuta nel suo ruolo squisitamente imprenditoriale. La legge 218 aveva, infatti, sancito solennemente che la banca, anche se di proprietà pubblica, è un'impresa. Proprio sul punto della proprietà si giocava una delle partite più importanti sotto il profilo politico-ideologico. Su questo sfondo, la direttiva Dini del 1994 introdusse la possibilità di cessione del pacchetto azionario di controllo e la conseguente perdita da parte degli enti conferenti.

Viceversa, da un punto di vista sostanziale, i risultati raggiunti non erano stati all'altezza delle aspettative. Lo "spauracchio" della liberalizzazione del mercato finanziario aveva sì consentito ad operatori stranieri di entrare nel nostro paese, ma l'arrivo era stato caratterizzato da "modalità diverse da quelle attese. Gli operatori stranieri erano venuti in Italia non per fare la banca universale, ma scegliendo settori e segmenti di mercato caratterizzati da margini elevati e bassi costi"⁵². La scarsa tensione alla produttività del sistema bancario aveva prodotto un ristagno nei risultati e negli indici, con una propensione alla concentrazione limitata all'incorporazione di banche di piccole e medie dimensioni in istituti maggiori. Il settore bancario risultava ancora troppo "protetto" e, sullo sfondo, incombeva una nuova – e ancor più minacciosa – scadenza: quella dell'unione monetaria; con una moneta unica, il prezzo dei servizi sarebbe diventato immediatamente confrontabile tra sistemi diversi creando un vero mercato concorrenziale. Il sistema bancario italiano, e con esso gli enti conferenti, si trovavano nuovamente nel mirino della critica, non riuscendo a produrre risultati soddisfacenti e rischiando l'instabilità.

Il relatore di maggioranza di centro-sinistra individuò, tra le cause della debolezza e dell'inefficienza del sistema bancario, l'assetto proprietario che, come esito della riforma Amato-Carli, era ancora incentrato su enti di diritto pubblico. Enti che, in qualità di soci di maggioranza, non avevano offerto *performance* di livello consistente:

⁵² Scheda lavori preparatori atto parlamentare: C. 3194 - Relazione di maggioranza– Relatore on. Renato Cambursano (Partito Popolare Italiano).

Di fronte ad un patrimonio pari a quasi 44 miliardi nel 1995, esse hanno mediamente usufruito di proventi assai bassi, misurati da un R.O.E. (return on equity) dell'1,95 per cento, erogando ai fini istituzionali solamente una quota del 36 per cento delle proprie disponibilità annuali.

E' giunto quindi il momento che le fondazioni bancarie trovino un'anima nuova, trasformandosi da inerti portafogli di titoli azionari a soggetti innovativi, operanti in delicati ed importanti settori socio-economici di rilievo.⁵³

L'obiettivo che il disegno di legge si poneva era duplice:

- la riallocazione dei diritti di proprietà con la relativa ristrutturazione del sistema bancario;
- l'espansione di un settore no-profit in grado di aiutare il passaggio ad un nuovo sistema di welfare, creando esternalità economiche e sociali positive.

Queste ambizioni giustificano, quindi, un intervento normativo deciso a rivedere la natura degli enti conferenti, con un doppio passaggio fondamentale

- distogliere progressivamente l'operatività dalla gestione dell'impresa bancaria alla gestione del fondo di dotazione, al fine di ottenere un rendimento costante, adeguato e a rischio limitato;
- creare un soggetto istituzionalmente vincolato e attivamente impegnato nel settore non-profit.

Non mancano critiche aperte a chi ha governato le fondazioni in questa prima fase, rifiutando l'idea di un ruolo innovativo e sganciato dalla banca conferitaria, assistendo passivamente alle inefficienze industriali:

⁵³ Atto parlamentare Relazione - N. 3194 - 386 - 3137-A da www.documenti.camera.it

Gran parte del mondo delle fondazioni ha però ritenuto eversiva l'ipotesi di riduzione sostanziale della partecipazione nella banca conferitaria e si è opposto ponendo in essere diversi comportamenti antagonisti, dal ricorso alla giustizia amministrativa fino all'anatema contro l'esproprio, ma soprattutto rimanendo, in concreto, in uno stato di totale inerzia.

Nell'eterogenea maggioranza politica dell'epoca si registrarono posizioni contrastanti: se da un lato – in modo apparentemente incoerente con la connotazione storica di stampo dirigistico – si voleva affermare in concreto il principio di privatizzazione delle banche italiane (Democratici di Sinistra, Rinnovamento Italiano), dall'altro, si pose come *trade-off* il vincolo alla creazione di nuovi soggetti protagonisti del sociale: fondazioni come produttori di beni pubblici (Rifondazione Comunista). Un tentativo di sintesi avvenne sulla base del fatto che in tutti i sistemi istituzionali vi è una forma di controllo pubblico sui produttori di beni pubblici. Cosa significhi in pratica è ben spiegato nella Relazione stessa:

Il patrimonio e l'investimento delle risorse patrimoniali dovranno essere strumentali al finanziamento degli scopi istituzionali, ottimizzandone il rendimento, per avere il maggior numero delle risorse da destinare alle attività previste dallo statuto.

Lo sviluppo delle fondazioni, la loro graduale ritirata dal sistema creditizio, le loro politiche di reinvestimento dei patrimoni e di utilizzo dei redditi, sono temi che non possono essere lasciati al tecnicismo finanziario, ma questioni schiettamente politico-istituzionali⁵⁴.

⁵⁴ Atto parlamentare Relazione - N. 3194 - 386 - 3137-A da www.documenti.camera.it

6 - *I lavori parlamentari riguardanti la legge 461 del 1998 – la relazione di minoranza*

La minoranza rispose con la relazione dell'on. Carlo Pace (Alleanza Nazionale). Vi è una certa similitudine nella valutazione negativa dei primi anni di vita degli enti conferenti, responsabili in primo luogo di eccessive resistenze nei confronti delle operazioni di aumento di capitale delle banche, sia per mancanza di liquidità spendibile sia per avversione a privarsi del premio di maggioranza. Ma si osserva anche un seconda ragione di critica: l'inefficacia del controllo esercitato sulla gestione delle banche, non senza difetto della stessa legge Amato-Carli che permetteva – nel regime transitorio – la confusione tra i ruoli di controllante e di controllato, permettendo un assetto in cui agli amministratori delle fondazioni era stata affidata anche la gestione delle banche.

Ma se la *diagnosi* sulla malattia del sistema bancario italiano è in qualche modo simile alla relazione proposta dalla maggioranza progressista, diverse sono le *cure* previste dalla coalizione di centro-destra, a partire da una differente visione del ruolo dei corpi intermedi in campo sociale. Si accusa, infatti, il fatto che il provvedimento in esame sia troppo stringente e limiti l'autonomia di un organismo che esso stesso definisce come privato. In primo luogo, l'obbligo di dismissione delle partecipazioni è visto come un sopruso, una ingiustificata violazione dell'autonomia delle fondazioni e dei fini che i privati associati o gli enti promotori si erano prefissati costituendole; in secondo ordine, anche come premessa di una inopportuna trasformazione centralistica del sistema creditizio. Anche l'obiettivo stesso della concentrazione dell'industria bancaria è vista negativamente, come risposta sbagliata di fronte all'architettura del sistema economico italiano basato su piccole e medie imprese. In altri termini, l'accusa è di non tenere in adeguata considerazione le ragioni delle banche di natura locale, le uniche che possono rispondere in modo equilibrato alle esigenze delle imprese individuali, familiari, artigiane, ecc. realizzando la prossimità tra banca e cliente.

Come sopra anticipato, la critica principale dell'opposizione di centro-destra al provvedimento è la presenza di troppi vincoli sull'operatività delle fondazioni, a danno della loro autonomia. Al di là della necessità di adeguamenti statutari, si richiama innanzitutto l'obbligo di indicare gli scopi delle fondazioni l'utilità sociale, in particolare

71

nei settori della ricerca scientifica, della istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli, senza tener conto degli scopi originari delle singole fondazioni né delle categorie economiche deboli. La seconda grande critica è riservata alla prescrizione di impiego del patrimonio al fine di ottenere una “adeguata redditività”, con l’attribuzione di poteri di verifica a un organismo di controllo. L’opposizione individua in questo impianto una motivazione ben precisa.

Il senso "politico" della sottoposizione ad un vincolo di redditività è evidente: se si considera la bassa redditività delle banche, con tale vincolo si pongono le condizioni giuridiche per imporre alle fondazioni la dismissione delle loro partecipazioni bancarie. Ed il carattere cogente della determinazione autoritativa della redditività emerge chiaramente quando si considera che l'organismo di vigilanza secondo il disegno di legge governativo "può esercitare poteri sostitutivi con riferimento a singoli atti; può revocare gli organi gestori e di controllo". Se poi si dovesse giungere ad interpretare quale una delle "gravi e ripetute irregolarità della gestione" il mancato rispetto delle indicazioni circa il limite di redditività impartite dall'organismo di vigilanza, questo potrebbe giungere persino a disporre lo scioglimento della fondazione.

Per valutare correttamente il tipo di interferenza costituito dalla fissazione autoritaria - da parte dell'organismo di vigilanza, del limite minimo di reddito in relazione al patrimonio, ossia il tasso minimo di redditività, occorre considerare che la scelta tra rendimento e rischio è il punto centrale delle decisioni di gestione dei patrimoni. Demandare simile scelta ad un terzo - appunto l'organismo di vigilanza - significa sottrarre ad un soggetto privato - quali sarebbero le fondazioni secondo il disegno di legge governativo una volta adeguati i loro statuti -

*una decisione fondamentale, da cui dipende non soltanto la loro azione presente, ma anche il loro futuro.*⁵⁵

In definitiva, il centro-destra vede rischi di omologazione centralista (con perdita delle specifiche peculiarità locali) e di asservimento delle fondazioni al potere centrale di un organo esterno: si parla apertamente di “libertà vigilata”.

Viene segnalata, inoltre, una ulteriore questione di fondo, che interseca l’obbligo di dismissione delle quote delle aziende bancarie detenute, gli interessi degli amministratori delle fondazioni e la creazione di una rete di consenso attorno alle attività sociali. La legge Amato-Carli aveva avuto il merito di porre in contrapposizione gli interessi dei soggetti che hanno in mano la gestione delle banche conferitarie con quelli di coloro che gestiscono le fondazioni bancarie: per la prima volta i banchieri erano stati soggetti a un vero controllo. Ciò premesso, è evidente che il management bancario guardi con favore ad una riforma della disciplina delle fondazioni che le sottragga al controllo di queste, nella prospettiva di processi di privatizzazione nei quali da un lato i maggiori azionisti nutrano interessi diversi da quelli della redditività della banca (ad esempio l’interesse a collocare prodotti assicurativi attraverso la rete bancaria, o quello a farsi fornitori di servizi per la banca), e dall’altro siano costituiti da una miriade di azionisti privi di voce e di peso. Ma non solo il ruolo dei banchieri è sotto attacco. Anche gli amministratori delle fondazioni sono al centro dell’attenzione. La possibilità di rendere maggiormente liquidi il patrimonio e di effettuare erogazioni anche in presenza di perdite registrate in sede di realizzo o di minusvalenze da valutazione delle società bancarie conferitarie potrebbe facilmente allettare una parte degli amministratori delle fondazioni, preoccupati di mettere in mostra delle concrete realizzazioni nel campo sociale. In questi casi si manifesterebbe un contrasto tra l’interesse delle collettività di contare su interventi in campo sociale nel lungo periodo, e l’interesse degli amministratori di accreditarsi con risultati conseguiti nel breve periodo. Per esempio, mirando alla dismissione delle quote detenute anziché una loro valorizzazione nel medio e lungo termine. L’opposizione intravede il rischio che gli amministratori delle

⁵⁵ Atto parlamentare Relazione - N. 3194 - 386 - 3137-A-bis da www.documenti.camera.it

fondazioni bancarie possano intraprendere manovre speculative al fine di accreditarsi – in prima persona – con la generosità delle elargizioni.

Queste ultime riflessioni hanno il merito di spostare l'accento della discussione da un profilo giuridico-istituzionale (pur meritevole di approfondimento) a uno maggiormente pratico: a chi giova l'attività delle fondazioni? Come si lega questo al meccanismo di creazione del consenso politico che, inevitabilmente, porta l'attività erogativa in campo sociale? La relazione del centro-destra non ha dubbi al proposito.

La ragione di fondo che a nostro avviso ispira il disegno di legge e la maggioranza che lo sostiene consiste nel fine di fare delle fondazioni bancarie degli strumenti di gestione del consenso politico. In altri termini, sembra a noi evidente il disegno del PdS [NdA: Partito Democratico della Sinistra] di utilizzare gli strumenti istituzionali per consolidare la propria posizione. Una conferma di ciò si riscontra nelle numerose dichiarazioni circa il ruolo che le fondazioni potranno avere nel surrogare la spesa statale nel campo del "welfare", togliendo le castagne dal fuoco ad un governo incapace di intervenire razionalmente e selettivamente per la riqualificazione della spesa. Basterebbe questo fatto, questo disegno di strumentalizzazione delle fondazioni, per suscitare la nostra opposizione⁵⁶.

Da qui, la domanda di fondo: le istituzioni servono alla collettività o alla creazione del consenso?

⁵⁶ Atto parlamentare Relazione - N. 3194 - 386 - 3137-A-bis da www.documenti.camera.it

7 - *I lavori parlamentari riguardanti la legge 461 del 1998 – la discussione in assemblea*⁵⁷

L'esame delle relazioni di maggioranza e minoranza si è rivelato molto utile per comprendere e ricostruire le ragioni generali di sostegno e critica rispetto al provvedimento, in quanto esse contengono i passaggi politici base che hanno portato al testo finale.

Viceversa, la discussione in aula è altrettanto importante poiché evidenzia, nel dettaglio, le diverse posizioni politiche dei gruppi, evidenziando le diverse sensibilità.

L'intervento dell'on. Pistone di Rifondazione Comunista si concentra, più che sugli elementi riguardanti il sistema bancario, sulle conseguenze dell'azione delle fondazioni sul welfare e sullo stato sociale.

In primo luogo, è ritenuta pienamente necessaria la presenza di un'autorità di vigilanza e controllo sull'attività delle fondazioni, in quanto si evidenzia il rischio che soggetti "senza padrone" possano uscire dal solco degli obiettivi fissati per legge o statuto. Ancor più sentito è il rapporto con gli obiettivi di utilità sociale: in questo senso, l'attività delle fondazioni non può essere considerata sostitutiva dei compiti attribuiti dalla legge ad altre istituzioni.

Nei confronti dello Stato sociale le iniziative delle fondazioni sono da considerarsi ad integrazione e a sostegno. È questo per noi un punto di fondamentale importanza. Ci battiamo contro ogni forma e logica di smantellamento dello Stato sociale, di funzioni sostitutive pezzo a pezzo [...]. Non è accettabile [...] pensare alle fondazioni come imprese che gestiscono direttamente pezzi di Stato sociale (vedi sanità e istruzione), mentre possiamo immaginarle come enti finanziatori di servizi

⁵⁷ Citazioni tratte da Atti parlamentari XIII legislatura, Camera dei deputati (atto n. 3194), Resoconto stenografico assemblea.

sociali e non come imprenditori che agiscono senza scopi di lucro in questo genere di attività.

In definitiva, la preoccupazione del gruppo di Rifondazione Comunista è che le risorse delle fondazioni possano essere utilizzate per scopi sociali in sostituzione dell'intervento statale, e possano diventare un primo passo verso quella che assomiglierebbe molto a una "privatizzazione" dei servizi pubblici essenziali. Un rischio a cui Rifondazione si oppone fortemente.

L'intervento dell'on. Giannotti (Democratici di Sinistra-Ulivo) si concentra, nel generale apprezzamento per la norma, sulla futura operatività delle fondazioni. La domanda è "che cosa devono essere le fondazioni bancarie", aspetto sul quale non vi è molta chiarezza. In pratica, si tratta di capire se il modello a cui tendere è quello di fondazioni grant making di erogazione, oppure di gestione operativa dei servizi. La preferenza, sostenuta anche da molti esempi positivi all'estero e soprattutto negli Stati Uniti, è per il modello grant making: fondazioni che fanno erogazioni a istituzioni che gestiscono direttamente i servizi. Ora, vista la possibilità che la norma stessa lascia alle fondazioni in ordine alla gestione di imprese strumentali, il modello italiano assume una posizione ibrida.

Ben diverso è il tono dei vari interventi di opposizione.

L'accusa principale (si veda intervento dell'on. Pepe – Alleanza Nazionale) è quella di un testo che lede il principio di autonomia delle fondazioni, al punto da dettare alle stesse le attività da svolgere. Si tratta quindi, a giudizio dell'opposizione di centro-destra, di un atto che va contro la libertà di definire autonomamente i fini statutari, dovendo devolvere almeno la metà del reddito nei settori indicati. L'altro grande tema è l'obbligo di cessione delle partecipazioni, soprattutto per quanto riguarda le banche locali, aspetto sul quale l'opposizione punta molto. Nei fatti, l'obbligo di vendita si tradurrà in una cessione alle grandi banche. Con questo, le banche locali ne soffriranno in termini di autonomia e di sopravvivenza e, con esse, ne soffriranno i territori che nelle banche locali trovano credito e sostegno. Il rischio di questo passaggio è che le piccole e medie imprese operanti in ambito locale e che si appoggiano al sostegno degli istituti di credito locale possano essere danneggiate.

Ecco dunque la necessità di affermare la reale natura privata delle fondazioni, evitando imposizioni dall'alto. Di nuovo: l'insinuazione dell'opposizione è che la privatizzazione sia soltanto fittizia e dietro nasconda un vero e proprio controllo centralizzato.

Ne nasce anche una questione ideologica: è corretto dire che è pubblico tutto ciò che ha finalità pubbliche? La domanda, tutt'altro che oziosa, nasconde una differenza di principio. Per il centro-destra (liberal-conservatore) la risposta è assolutamente negativa, riconoscendo l'attivismo spontaneo delle istituzioni a carattere socio-filantropico come uno dei cardini della società. Il teso normativo evidenzia una incoerenza di fondo, un sistema a metà strada tra l'autonomia e il centralismo.

Aspetti in parte ripresi anche nell'intervento dell'on. Marzano (Forza Italia). L'intervento parte da un presupposto: perché parlare di privatizzazione quando si tratta di istituzioni già nate come iniziative private?

Il tentativo di fare passare per pubbliche e quindi da privatizzare queste istituzioni costituite su basi associative e cioè naturalmente private si basa su due errori fondamentali. Il primo è di ritenere che il loro patrimonio si sia formato con apporti pubblici: non è così. In molti, rilevanti casi le istituzioni a cui mi riferisco non hanno avuto una lira dallo Stato o dal settore pubblico ed i loro patrimoni si sono accumulati nei secoli sulla base di apporti privati che soddisfacevano il senso civico di comunità solidali con le esigenze del proprio naturale ambito territoriale. È dunque contraddittorio parlarne come di un patrimonio pubblico ed aggiungere che si tratta di patrimonio accumulatosi attraverso donazioni, attività, opere di interesse collettività, come si legge in una delle relazioni al disegno di legge.

L'altro errore è contenuto nella seconda relazione, dove la natura pubblica si vorrebbe evincere dal fatto che sarebbero beni pubblici la ricerca scientifica, l'istruzione, l'arte, la sanità,

cioè quelli prodotti dalle fondazioni bancarie. Ma chi lo ha detto che questi beni sono pubblici per necessità o per definizione?

Insomma, Forza Italia mette il dito nella piaga: il provvedimento rappresenta unicamente un rimescolamento di carte, che dietro il paravento della privatizzazione cela un nuovo sistema di potere, basato sui gruppi di potere locali, adesso liberi di entrare negli organi di indirizzo, amministrazione e controllo. Si tratterebbe, quindi, solo di una nuova lottizzazione.

In merito a questo punto, merita una citazione l'intervento dell'on. Sanza (Cristiani democratici uniti-Cristiani democratici per la Repubblica). Egli intravede un pericolo nell'inciso che prevede negli organi di indirizzo anche la rappresentanza del territorio. Infatti, le modalità di designazione e di conferimento del "mandato" potrebbe alterare la natura delle singole fondazioni, violandone – una volta di più – l'autonomia.

Infine, l'intervento dell'on. D'Amico (Rinnovamento Italiano) esplicita le ragioni per cui appoggerà il provvedimento. Innanzitutto, nel rispondere alle critiche circa l'incoerenza della passaggio della privatizzazione, precisa che era la stessa legge Amato-Carli a prevedere la permanenza del controllo pubblico. Era necessario, quindi, dare un ulteriore stimolo (dopo la Direttiva Dini del 1994) al processo di ammodernamento del settore, anche per favorire la crescita della concorrenza. Questo, dal punto di vista degli assetti proprietari. Ma c'è di più:

Ci apprestiamo ad avere una serie di soggetti tra loro indipendenti, dotati di risorse finanziarie affatto trascurabili, che saranno in grado di finanziare progetti nel campo della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità, dell'assistenza. Molti di questi settori sono caratterizzati da una forte presenza pubblica e molte delle loro risorse finanziarie provengono dal settore pubblico, dalle scelte della politica. Si tratta di settori decisivi per la qualità della vita ed anche per lo sviluppo di un paese. A me piace che soggetti diversi dal settore pubblico, dalla politica, contribuiscano al loro

finanziamento, perché ritengo che in tal modo si accresca la policentricità della nostra società, che a mio avviso diventa un po' più aperta. Anche in campi in cui è difficile fare ricorso al finanziamento dei singoli privati le fondazioni, così riformate, potranno accrescere il pluralismo.

Pluralismo e policentricità divengono i concetti portanti di un provvedimento che crea dei veri e propri enti protagonisti della vita sociale.

8 - *La discussione sulle riforma delle fondazioni del 2001*

Il terzo grande momento di discussione politica sulle fondazioni bancarie è stato nel periodo 2001-2002 con la riforma promossa dal Ministro dell'Economia Tremonti (Forza Italia). Nel frattempo, infatti, le recenti elezioni politiche avevano premiato la coalizione di centro-destra.

Innanzitutto, è necessaria fare alcune brevi premesse tecnico-parlamentari. L'intervento normativo sulle fondazioni non è trattato con un provvedimento ad hoc ma è inserito nell'iter della Legge Finanziaria del 2002. In secondo luogo, l'articolo 11 riguardante le fondazioni non era presente del Disegno di Legge presentato dal Governo alle Camere ma è stato inserito successivamente alla prima approvazione al Senato.

Al di là della discutibile prassi di inserire norme specifiche di settore nella Legge Finanziaria attraverso artifici tecnico-contabili (prassi che, nel corso degli anni, ha contribuito a rendere sempre più complessi e inaccessibili gli atti), il dibattito parlamentare sulle fondazioni, fino ad allora ricco – come si evince dagli stralci riportati – di stimoli e suggestioni, ne risulta in parte svilito.

Tanto per dare un'idea, nella relazione di maggioranza (relatore on. Giorgetti – Lega Nord) la questione delle fondazioni è citata una sola volta e con toni molto generici:

Un notevole miglioramento dei servizi in ambito sociale e culturale, e, di riflesso, anche minori oneri a carico del bilancio

dello Stato, potranno risultare dall'emendamento volto a ridefinire la disciplina delle fondazioni, concentrando la loro attività su questi settori e completando la separazione dal sistema bancario.

Non si fanno altri accenni nei lavori delle Commissioni.

Viceversa, si riscontrano diverse critiche, sia di merito che di metodo, nella relazione di minoranza (relatore on. Morgando - Margherita). Innanzitutto, si rileva l'introduzione

di veri e propri colpi di mano, finalizzati ad evitare un confronto ampio con interessi diffusi e con opinioni pubbliche attente. E' soprattutto il caso dell'emendamento in materie di fondazioni bancarie.

[...] Un atto però inserito in una sede impropria, poiché la legge finanziaria [...] non può recare norme di natura ordinamentale. La scelta di tale strumento per porre mano alla riforma delle fondazioni bancarie appare, in definitiva, prevalentemente motivata a limitare i tempi e l'estensione del confronto parlamentare su un tema complesso e delicato, che domina il dibattito politico e istituzionale da undici anni (dall'entrata in vigore della legge Amato).

Dal punto di vista del merito, la relazione evidenzia l'incoerenza di fondo tra i presunti propositi liberali e la lettera del provvedimento. La relazione di minoranza punta il dito contro al ruolo degli enti locali e territoriali nell'ambito degli organi di indirizzo delle fondazioni, che il Governo intende rafforzare attraverso la componente territoriale negli organi delle fondazioni.

In particolare, l'emendamento del Governo prevede che sia "assicurata la presenza (nell'organo d'indirizzo) di una prevalente rappresentanza del territorio, idonea

a riflettere le competenze attribuite, nei settori di intervento delle fondazioni, agli enti diversi dallo Stato, dall'articolo 117 della Costituzione". Per cui:

nel perseguire un'apparente finalità di decentramento dei poteri, si realizza di fatto una estensione della componente pubblica di controllo, in controtendenza rispetto al processo di privatizzazione delle fondazioni bancarie.

Venendo alla discussione parlamentare – come detto molto scarna circa il tema specifico delle fondazioni – introduce l'argomento l'on. Tarolli (UDC), relatore del provvedimento. L'idea di fondo è quella di sancire il principio della netta separazione tra fondazioni bancarie e istituti di credito, in modo da porre fine alla commistione tra la gestione bancaria e i settori da finanziare. Inoltre, il provvedimento si rende necessario per allinearsi alla nuova disciplina costituzionale in tema di federalismo, nel senso di riconoscere una più puntuale responsabilizzazione degli enti territoriali, vale a dire comuni, province, città metropolitane e Regioni, come sancito dal nuovo dettato costituzionale.

L'on. Lettieri (Margherita) sottolinea vari aspetti critici del “maxiemendamento” sulle fondazioni. In primo luogo, l'introduzione delle norme non è stata discussa né anticipata in alcuna sede (e, per questo, si accusa direttamente il Ministro Tremonti). Inoltre, la contrarietà alla nuova disciplina è sintetizzata con il termine “controriforma”, rispetto alle norme preesistenti. Il punto focale è la previsione di designazione da parte degli enti locali dei membri dell'organo di indirizzo.

Qui sono in discussione la natura privatistica delle fondazioni ed il loro ricco patrimonio che ammonta a circa 70 mila miliardi. Le fondazioni vengono di fatto ripubblicizzate. Altro che liberismo! Si vuole una sostituzione selvaggia degli organi d'indirizzo e di governo, per ripristinare la situazione precedente alla riforma Amato. [...] Si dichiara di perseguire il modello delle fondazioni americane; tuttavia, con un metodo a dir poco

texano, si vuole mettere mano sul corposo patrimonio delle fondazioni.

Peraltro, già dalla breve discussione parlamentare emerge il rischio di anticostituzionalità.

Risponde a queste criticità l'on. Canelli (Alleanza Nazionale). Si ritiene giusto e corretto, infatti, che gli elettori, per il tramite si riprendano il controllo su come le fondazioni spendono il reddito proveniente dal loro patrimonio. Il principio ispiratore è che Regioni, province e comuni abbiano la maggioranza negli organi di indirizzo delle fondazioni, e le focalizzino sull'ammissione di enti non-profit e di sviluppo del territorio. Una svolta di carattere dirigistico e localistico.

9 - Il dibattito parlamentare dal 2001 ai giorni nostri

Il periodo successivo al 2003, posteriore alle sentenze della Corte Costituzionale che hanno fissato i principi fondamentali delle fondazioni, l'attività legislativa in materie ha riguardato aspetti particolari. In generale, i riferimenti presenti nelle discussioni parlamentari sono molto ridotti, dato che le modifiche normative hanno avuto luogo principalmente nell'ambito dell'iter della legge finanziaria per l'anno successivo o all'interno di macro provvedimenti di finanza pubblica, elemento che ha concentrato il dibattito parlamentare sui temi politici complessivi, trascurando gli aspetti più specifici.

Qualche ragguaglio in più si ha con la discussione parlamentare riguardante la conversione del decreto legge n. 143/2003 ("Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.a."), con il quale – tra l'altro – si opera la distinzione tra grandi e piccole fondazioni, con oneri differenziati circa l'obbligo di dismissione delle partecipazioni e degli immobili non strumentali. Questa scelta è stata motivata⁵⁸ (Sen. Eufemi – UDC) dall'opportunità di eliminare per le piccole fondazioni l'obbligo di dismissione delle quote di partecipazione

⁵⁸ Atti parlamentari XIV legislatura, Senato della Repubblica (atto n. 4199), Conversione in legge del decreto legge 24 giugno 2003, n. 143.

e favorire “un più stretto rapporto con la comunità e l’economia locali, valorizzando la crescita delle piccole e medie imprese presenti sul territorio”. L’altro grande tema del provvedimento era la proroga del termine delle agevolazioni fiscali per le fondazioni, in via di scadenza. In questo caso la maggioranza ha presentato le norme come correttivi “tecnici”, allo scopo di mantenere le riduzioni fiscali e massimizzare le erogazioni. Come accaduto anche in passato, sul tema specifico si riscontra una certa convergenza delle forze di opposizione, pur con alcune puntualizzazioni, come si evince dall’intervento del Sen. Turci (DS).

La legge 262/2005 “Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari” fu varata a seguito di diversi scandali finanziarie che avevano riguardato importanti società quotate, tra cui banche (Bipop-Carire, Banca 121) e industrie (Parmalat, Cirio). Allo stesso tempo, fu messo sotto accusa il ruolo delle banche in qualità di intermediari finanziari, che in alcuni casi avevano venduto al pubblico i cosiddetti “titoli spazzatura”, ossia obbligazioni emesse da aziende in condizioni di dissesto. Le vicende giudiziarie avevano reso necessaria una riforma complessiva del settore e una maggior vigilanza sulle operazioni finanziarie.

Anche le fondazioni furono in parte coinvolte in questa revisione, con l’introduzione della limitazione del diritto di voto alla soglia massima del 30% del capitale, senza quindi considerare la quota eccedente. Durante la discussione parlamentare⁵⁹, la maggioranza proponente (Sen. Izzo – Forza Italia), aveva sottolineato l’esigenza di evitare conflitti di interesse e situazioni non trasparenti. Viceversa, l’opposizione (Sen. Pasquini – DS) si contrappose fermamente a questa norma, ricordando come le recenti sentenze della Corte Costituzionale, nel dichiarare lo status di enti privati delle fondazioni, avesse tolto il potere di intervenire sulle questioni proprietarie. Tale provvedimento era considerato anche immotivato e dirigista, anche perché sembrava voler introdurre una norma punitiva nei confronti delle fondazioni, senza un reale interesse generale (come detto, fu abrogata nel 2006).

⁵⁹ Atti parlamentari XIV legislatura, Senato della Repubblica (atto n. 3328), Discussione del disegno di legge “Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari”.

Per trovare nuovi riferimenti nelle discussioni parlamentari occorre andare al 2012, con uno scenario politico completamente cambiato: la maggioranza di centro-destra che aveva sostenuto il Governo Berlusconi si era sfaldata, con un nuovo accordo trasversale⁶⁰ trovato per dare sostegno a un cosiddetto “governo tecnico” presieduto da Mario Monti. Uno dei primi provvedimenti è stato il decreto n. 1/2012 “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”. Nella discussione parlamentare in sede di conversione, emerse soprattutto la voce critica dell’Italia dei Valori.

Nella relazione di minoranza presentata alla Camera⁶¹ l’on. Barbato segnalava le situazioni di incompatibilità tra management delle banche, delle fondazioni e delle imprese finanziate. Anche nella discussione al Senato⁶² (sen. Iannutti), fu evidenziato il ruolo ambiguo delle fondazioni bancarie e sulla necessità di una liberalizzazione profonda del settore:

[Nda: Il decreto] avrebbe dovuto affrontare il nodo della proprietà delle banche in mano alle fondazioni bancarie, vere e proprie combriccole di amici nominati 25-30 anni fa, che continuano a stare sempre al loro posto e continuano a dettare le linee di politica economica ai Governi di turno, addirittura scegliendo come amministratori delle banche controllate alcuni banchieri pregiudicati perché rinviati a giudizio per frode fiscale

⁶⁰ Maggioranza formata da Popolo della Libertà, Partito Democratico e UDC, opposizione della Lega Nord e Italia dei Valori.

⁶¹ Atti parlamentari XVI legislatura, Camera dei Deputati (atto n. 5025), Relazione di minoranza - decreto legge “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”

⁶² Atti parlamentari XVI legislatura, Senato della Repubblica (atto n. 3310), Conversione in legge del decreto legge “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”.

In conclusione a questa breve rassegna di inquadramento politico, si può mostrare come la dinamica delle fondazioni abbia trovato uno snodo nelle note sentenze della Corte Costituzionale del 2003. Da allora in avanti, non vi sono state serie proposte di riforma, ma aggiustamenti dettati da rinvii, proroghe o modifiche riguardanti aspetti di dettaglio. Al netto delle poche voci contrarie, le fondazioni hanno piantato solide radici nel nostro sistema, sia sotto il profilo politico che giuridico. Come vedremo nel prosieguo della trattazione, i veri interrogativi sulle fondazioni si sono trasformati dal “se” al “come”.

Capitolo 4 - Classificazione e analisi delle fondazioni bancarie

1 - Classificazione in base alla struttura di origine

La classificazione delle fondazioni in base alla struttura di origine rappresenta uno dei punti cardine per capire le varie tipologie operative:

- di origine Associativa: fondazioni originate dalle Casse di Risparmio e costituite dall'iniziativa di privati cittadini che hanno formato il fondo di dotazione iniziale e nominato gli organi. Elemento caratterizzante è la presenza della assemblea. (Ad oggi sono 41 le fondazioni che hanno avuto tale origine);
- di origine Istituzionale o di fondazione: in origine, nella Cassa di Risparmio a struttura di fondazione, l'iniziativa e la costituzione partivano da entità pubbliche o pie istituzioni che conferivano un fondo di dotazione e nominavano un consiglio o un comitato di amministrazione⁶³(risultano 47 fondazioni di tale tipologia).

Come sottolineato da Blasi⁶⁴, dove le Casse di Risparmio sono nate come società anonime con conferimenti patrimoniali di singoli privati cittadini, l'assemblea dei soci rimane il fulcro della fondazione, che ha quindi origine e natura associativa; viceversa dove invece le Casse erano nate anche col contributo di enti e organizzazioni della società civile, le fondazioni di origine bancaria, loro eredi, sono dette di natura istituzionale.

Soffermarsi sull'origine non è importante solo dal lato della ricostruzione storica, ma ha impatti consistenti anche sull'operatività della fondazione stessa. Infatti, il percorso storico dell'ente si riflette sul peso e sulla funzionalità degli organi della fondazione, ad esempio sulla composizione dell'organo di indirizzo e sulla modalità di nomina dei membri. Ancora Blasi mette a fuoco il fatto che nelle fondazioni di origine

⁶³ Fonte Glossario Acri: http://www.acri.it/14_gloss/#LF – consultato il 26/11/2013.

⁶⁴ Blasi P. – Le fondazioni bancarie: vincoli e opportunità nelle allocazioni dei fondi (Estratto da Paradoxa 4/2010) - <http://www.novaspes.org/paradoxa/detArticolo.asp?id=426> (22/11/2013)

istituzionale sono rappresentati negli organi prevalentemente gli enti locali ed altri organismi pubblici, mentre nelle fondazioni di origine associativa hanno più peso i privati che siedono nell'assemblea dei soci e che eleggono la metà dei membri del comitato d'indirizzo. Questo passaggio determina un esito del tutto particolare: le fondazioni di origine associativa risultano più autonome dagli enti locali delle altre, rimanendo fermo il legame col territorio e le sue esigenze.

2 - *Analisi delle possibili modalità operative*

Mentre la classificazione in base alla struttura di origine ci dice “da dove vengono” le fondazioni, la classificazione operativa ci fornisce elementi utili per capire il funzionamento dal dentro.

I diversi possibili modelli sono i seguenti⁶⁵:

- fondazione grant making: fondazione di erogazione che persegue il proprio scopo indirettamente, finanziando altri soggetti che lo perseguono. Ciò comporta un serio impegno nella determinazione degli specifici criteri di selezione e delle modalità di erogazione, portandole a distinguersi da organizzazioni dedite a svolgere soltanto attività di «erogazione a pioggia». Nello specifico, l'attività è incentrata su regole predeterminate di concessione del contributo, in linea di massima contenute all'interno di un bando pubblico. In questa sede, si vuole sottolineare un ruolo “reattivo” della fondazione, che rimane in attesa delle domande e si attiva in relazione alle esigenze dei richiedenti.
- fondazione strategic giving: tipologia di fondazioni di erogazione che, non limitandosi alla semplice fornitura di mezzi finanziari, si impegna a rendere efficace l'attività finanziata, seguendo un approccio «attivo» al grant, definendo i diversi campi problematici di azione e le prospettive d'intervento più interessanti e collaborando con i soggetti attuatori alla messa a punto dei progetti finanziati. In questo caso si evidenzia un comportamento “proattivo” della fondazione, che

⁶⁵ Cfr. Il Giornale delle fondazioni – glossario, <http://www.ilgiornaledellarte.com/fondazioni/articoli/2011/7/110089.html> (1/12/2013).

al suo interno ingloba dei meccanismi decisionali che anticipano le esigenze esterne e definiscono i campi d'azione.

- fondazione operating: fondazione operativa («ente strumentale») che persegue il suo scopo direttamente, avvalendosi della propria organizzazione, producendo direttamente beni e servizi di utilità collettiva. Questa modalità si concretizza anche con la facoltà prevista dalla normativa di possedere partecipazioni in imprese strumentali (per inciso, l'unico tipo di partecipazioni ammesso dalla legge).

In questo caso, più modelli possono convivere all'interno di una stessa fondazione. La stessa Acri⁶⁶ lo conferma:

Raramente la scelta delle fondazioni conduce all'assunzione di uno dei due modelli in via esclusiva: più spesso i due approcci sono integrati tra loro in un mix che può essere oggi indicato come vero e proprio modello di intervento tipico delle fondazioni di origine bancaria. Un modello in cui certamente le fondazioni tendono a proporsi in modo sempre più proattivo, intensificando quindi l'impegno su progettualità di origine interna, ma senza perdere di vista la possibilità di promuovere e valorizzare le più valide iniziative proposte da altri attori locali; rimanendo sempre strettamente e pragmaticamente focalizzati sui bisogni espressi del territorio.

Come vedremo nell'analisi dei casi di studio, le fondazioni con maggiore risorse diversificano gli interventi tra contributi a bando e investimenti speciali⁶⁷. Ma, anche all'interno di questa categoria, si rende necessario fare un'ulteriore analisi di dettaglio sulle tipologie di interventi.

⁶⁶ Fonte: Acri – XVIII Rapporto sulle fondazioni di Origine bancaria, giugno 2013

⁶⁷ Si veda, in particolare, il caso della fondazione Cassa di Risparmio di Lucca.

3 - *Classificazione delle possibili modalità di intervento*

Questa analisi ha l'obiettivo di evidenziare non tanto il settore di intervento ma il tipo di impatto che le fondazioni vogliono realizzare, in relazione al grado di rischio che intende affrontare.

Esistono, in sintesi, tre diverse logiche di intervento⁶⁸:

- Sostenere istituzioni o progetti a basso impatto;
- Promuovere o realizzare iniziative di qualità;
- Sperimentare soluzioni innovative ai problemi.

Sostenere istituzioni o progetti a basso impatto, in particolare legati al territorio di riferimento, è l'attività base di una fondazione bancaria. In pratica si tratta di finanziare progetti meritevoli di aiuto o, semplicemente, troppo influenti per poterglielo negare. Di norma, le proposte di progetto sono raccolte attraverso un bando pubblico, il cui spirito non è, però, tanto quello di azionare meccanismi selettivi, ma di garantire la parità di accesso a tutti gli interessati. In merito al canale degli altri contributi, secondo Martini e Romano,

la fondazione risponde in questo modo a bisogni intercettati e mediati da altri soggetti, non li individua né li soddisfa direttamente. La fondazione può esercitare un grado maggiore o minore di controllo su come il contributo è utilizzato: ad esempio nominando propri rappresentanti negli organi di governo delle istituzioni beneficiarie. Resta il fatto che i contributi non sono di norma legati alla realizzazione di un progetto specifico di cui la fondazione possa assumersi la paternità.

⁶⁸ Analisi basata sul testo di Martini A., Romano B., Quale valutazione per le fondazioni grantmaking, in Turati G., Piacenza M., Segre G. (a cura di) *Le fondazioni: solo un patrimonio alla ricerca di uno scopo?* Un percorso di lettura in chiave economica, Edizioni fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2008

Il sostegno istituzionale ha certamente importanti impatti sociali, ma non è in questa sede che si esprimono le vere scelte strategiche di una fondazione, un po' perché spinta da pressioni esterne, un po' perché influenzata dall'inerzia istituzionale.

Promuovere o realizzare iniziative di qualità significa, per una fondazione, uscire dagli schemi consolidati e cominciare ad affrontare veri e propri processi decisionali, soprattutto per le maggiori risorse messe in campo. Parlare di iniziative di qualità vuol dire sostenere progetti in settori specifici con l'obiettivo di farne iniziative di successo, realizzare azioni simboliche che possano essere di impulso e stimolo per altri. In questo caso, non basta "fare qualcosa", occorre "fare bene le cose", dare un segnale, innalzare l'asticella della qualità, essere selettivi e scegliere gli ambiti più promettenti e ad alto impatto. Esempio di questa tipologia possono essere il recupero di una struttura immobiliare, la riqualificazione di zone urbane, il finanziamento di progetti di housing sociale, ecc. In questo tipo di azioni, vi è, tuttavia, un ridotto livello di rischio, trattandosi di progetti che si innestano perfettamente nel tessuto economico locale.

Sperimentare soluzioni innovative ai problemi è il livello più elevato, dove le fondazioni tentano di contribuire a risolvere qualche problema collettivo. Risolvere i problemi collettivi dipende spesso non tanto dalla mancanza di risorse ma da carenza di conoscenza: sperimentare è quindi la parola chiave. Le fondazioni, inoltre, sono in una posizione privilegiata per promuovere l'avanzamento della conoscenza, in quanto non sono soggette né al profitto né al consenso politico-elettorale. Anheier e Leat⁶⁹ sottolineano che le fondazioni possono

Pensare l'impensabile, ignorare le barriere disciplinari e professionali. Possono prendere dei rischi e lavorare con approcci che altri hanno scartato – e, in caso di fallimento dell'iniziativa – non vi sono conseguenze catastrofiche.

⁶⁹ Traduzione di Anheier, H.K. e Leat, D. (2006), Creative Philanthropy, London, Routledge.

La sostanza è che le fondazioni possono massimizzare il loro impatto sulla società individuando soluzioni che né lo Stato né i privati possono intraprendere.

Graficamente, le diverse soluzioni illustrate in precedenza possono essere rappresentate con una tabella a doppia entrata, dove si incrociano due parametri: l'entità media delle erogazioni e il grado di innovazione dei progetti finanziati⁷⁰.

		Grado di innovazione dei progetti finanziati	
		Basso	Alto
Importo medio erogato	Basso	Piccola progettualità	Approccio di apertura sperimentale
	Alto	Approccio conservativo	Approccio innovativo

Naturalmente lo schema è una semplificazione astratta della realtà: quasi mai è possibile fissare dei confini così precisi e, solitamente, l'operatività di una fondazione è un mix tra i vari sistemi. In linea generale, tuttavia, si possono delineare quattro possibili incroci.

La piccola progettualità rivela un approccio di estrema prudenza, nel quale la fondazione finanzia iniziative di impatto minimo e destinando risorse limitate per singola iniziativa. L'approccio conservativo si riferisce a iniziative di impatto economico maggiore, sempre però nell'ambito delle operazioni classiche (es. grandi ristrutturazioni o interventi di restauro). L'approccio di apertura sperimentale denota una maggiore sensibilità alle operazioni innovative, anche se per motivi di prudenza si preferisce destinare importi ridotti. Viceversa, l'approccio fortemente sperimentale è il più spinto verso le iniziative di frontiera, alle quali si destinano somme ingenti allo scopo di massimizzare l'impatto socio-economico.

⁷⁰ Nostra elaborazione.

4 - *Classificazione dimensionale*

Uno dei criteri maggiormente utilizzati dall'Acri per le sue analisi è quello dimensionale, utilizzando 5 classi di lavoro:

- Grandi;
- Medio-grandi;
- Medie;
- Medio-piccole;
- Piccole.

La dimensione viene misurata attraverso l'entità del patrimonio in un dato momento e la classificazione avviene attraverso l'appartenenza al percentile (grandi: primo 20% in ordine decrescente, medio-grandi: secondo 20% in ordine decrescente, ecc.).

Oltre alla classificazione utilizzata dall'Acri, occorre sottolineare che la disciplina di settore identifica una soglia di patrimonio di 200 milioni di euro al di sotto del quale non si applicano alcune prescrizioni normative:

- obbligo di cedere le quote di partecipazione che attribuivano il controllo delle banche conferitarie (decreto legge 143/2003);
- divieto (sino al 2006) per le fondazioni di esercitare il diritto di voto nelle assemblee ordinarie e straordinarie delle società bancarie conferitarie e delle altre società non strumentali da esse partecipate per le azioni eccedenti il 30 per cento del capitale rappresentato da azioni aventi diritto di voto nelle medesime assemblee (legge 262/2005).

La legge stessa, pertanto, attribuisce un particolare favor alle fondazioni di piccola dimensione.

5 - *Classificazione in base al possesso della banca conferita*

Come detto nella sezione normativa, la disciplina circa il destino della partecipazione nell'azienda bancaria ha avuto una dinamica tutt'altro che lineare, passando dall'obbligo di mantenere il controllo (1990), dall'introduzione del limite

massimo detenibile del 50% (1994) all'obbligo di cedere la partecipazione di controllo (1998) e la successiva deroga per le fondazioni con patrimonio inferiore a 200 milioni di euro e quelle con sede nelle Regioni a Statuto Speciale.

La tabella seguente evidenzia la situazione al 31 dicembre 2012⁷¹.

Percentuale di possesso nella banca conferita⁷²

Quota detenuta	Numero	%
Superiore al 50%	13	15%
Tra 20 e 50%	14	16%
Tra 5 e 20%	17	19%
Inferiore al 5%	44	50%

La parte prevalente delle cessioni è stata a favore della costituzione di grandi gruppi bancari.

6 - *Analisi per area geografica*

Uno dei punti caratterizzanti il sistema delle fondazioni è la loro concentrazione geografica nel Centro-Nord Italia, dove opera l'87% delle istituzioni.

Distribuzione numerica per area geografica⁷³

Area geografica	Numero fondazioni	%
Nord Ovest	17	19%
Nord Est	30	34%
Centro	30	34%
Sud	11	13%
Italia	88	100%

Questo fenomeno ha essenzialmente radici storiche ed è legato al maggior sviluppo industriale del Nord Italia alla fine del XIX secolo e alla diversa “bancarizzazione” del Sud, più orientata alla tipologia degli Istituti di Credito Pubblici.

⁷¹ Fonte: Acri – XVIII Rapporto sulle fondazioni di Origine bancaria, giugno 2013

⁷² Nostra elaborazione su dati Acri.

⁷³ Nostra elaborazione su dati Acri.

L'analisi geografica è, però, importante anche sotto il profilo delle politiche pubbliche di intervento. In altri termini, quando si introducono vincoli o obblighi di intervento, di fatto ci si sta rivolgendo a una parte ben precisa del territorio. Infatti, l'analisi della ripartizione delle erogazioni 2012⁷⁴ non solo conferma, ma acuisce la concentrazione territoriale.

*Ripartizione territoriale erogazioni*⁷⁵

(dati in milioni di euro)	Erogazioni 2012	%
fondazioni Nord Ovest	282,00	63%
fondazioni Nord Est	66,70	15%
Centro	83,00	18%
Sud	17,80	4%
Italia	449,50	100%

Al fine di colmare, almeno in parte, questo gap, nel 2006 le fondazioni bancarie, assieme a una vasta serie di organismi operanti nel volontariato, hanno creato la “fondazione CON IL SUD”, una istituzione che ha il compito di promuovere e potenziare lo sviluppo sociale, civile ed economico del territorio, nel nome di una rinnovata coscienza filantropica.

⁷⁴ Fonte: Acri – XVIII Rapporto sulle fondazioni di Origine bancaria, giugno 2013

⁷⁵ Nostra elaborazione su dati Acri.

Capitolo 5 - Investire nel sociale: *policy making* e *performance measurement* delle fondazioni bancarie

1 - Il principio dell'accountability

Il concetto di accountability è uno dei pilastri dell'analisi di governance, che riguarda in particolare l'attività politica, gli enti pubblici, privati, associazioni, ecc. che non trovano nella misura del profitto l'indicatore supremo delle proprie capacità.

Il termine è di origini latine ma è stato adottato dal mondo anglosassone e non ha una facile traducibilità in italiano. Accountability racchiude l'attitudine e la necessità di un amministratore di "dar conto" delle proprie azioni e implica la capacità di risposta, la lealtà e la congruità dei comportamenti rispetto alle aspettative degli interessati, ossia degli *stakeholder*. La nozione di accountability si compone di tre profili: un profilo interno, inteso come responsabilizzazione sull'uso delle risorse; uno esterno, legato alla valutazione dei risultati economico-patrimoniali dell'organizzazione e soprattutto sul suo impatto sul sistema economico locale; uno contabile, come capacità di governare costi e proventi delle singole attività. Si parte, quindi, dalla necessità di render conto ai propri *stakeholder* al fine di ridurre l'asimmetria informativa, ma si giunge a più alti traguardi come la responsabilità sociale e la consapevolezza di produrre importanti effetti sul sistema economico locale.

In letteratura, vi è spesso la distinzione tra *responsibility* e accountability. Secondo Romolini⁷⁶,

il concetto di responsibility attiene alla correttezza e all'affidabilità sull'uso delle risorse assegnate al singolo soggetto decisorio, individuato quale centro di responsabilità amministrativa.

⁷⁶ Romolini A., Accountability e bilancio sociale negli enti locali, Franco Angeli, 2007, pag. 22.

L'idea di accountability è molto più ampia e si riferisce alla consapevolezza dei propri atti, interiorizzando – potremmo dire – le conseguenze delle scelte fatte, superando la distinzione tra amministratore e proprietario.

Nell'ambito della governance, la nozione di accountability rimane all'interno di quello spazio "etico", non derivante pertanto da imposizione giuridica ma da un atteggiamento, una volontà ideale. Accountability riguarda l'obbligazione in capo a chi amministra di spiegare e rendicontare ciò che si fa, in modo che le azioni siano chiare e conseguenti. Scendendo in profondità, l'accountability mette in azione un circolo virtuoso nel quale l'amministratore, sapendo che dovrà rispondere del proprio operato, spiegare e giustificare le sue scelte, è incentivato a operare in modo corretto, positivo e coerente con la missione. È evidente che il circolo virtuoso di controllo può funzionare unicamente se vi è un sistema di misurazione oggettiva dei risultati. Una descrizione suggestiva è data da Browning⁷⁷, che analizza la distinzione tra *victims* e *accountable people*: le prime sono le vittime delle circostanze, che non sono in grado di far propri gli obiettivi di lungo periodo (né, tanto meno, gli eventuali fallimenti); le seconde sono coloro che mettono in atto le strutture adeguate a supporto di una organizzazione e del proprio processo decisionale.

2 - *La misurazione dell'efficacia strategica nelle fondazioni bancarie*

La c.d. *balanced scorecard*⁷⁸ è stata definita sul presupposto che i soli indicatori tradizionali di tipo finanziario non erano più sufficienti a cogliere – e, si ricorda, si sta parlando di imprese sul mercato – il processo di creazione di valore nel medio-lungo termine. Per questo venivano introdotti, accanto ai ratio economico-finanziari, misurazioni relative ai processi interni, del grado di soddisfazione dei clienti, dei processi di "apprendimento e crescita" dell'impresa. Se ciò vale per le organizzazioni *profit-oriented*, a maggior ragione per gli enti nonprofit tale aspetto si rivela ancor più

⁷⁷ Browning H., *Accountability: Taking Ownership of Your Responsibility*, Center for Creative Leadership, 2012, pag. 8.

⁷⁸ Kaplan R. S. - Norton D. P., *The Balanced Scorecard: measures that drive performance*, Harvard Business Review Jan – Feb 1992 pp. 71–80.

mercato, proprio in ragione della loro missione non misurabile attraverso i risultati di bilancio. Il successo del nonprofit si misura guardando oltre le performance finanziarie.

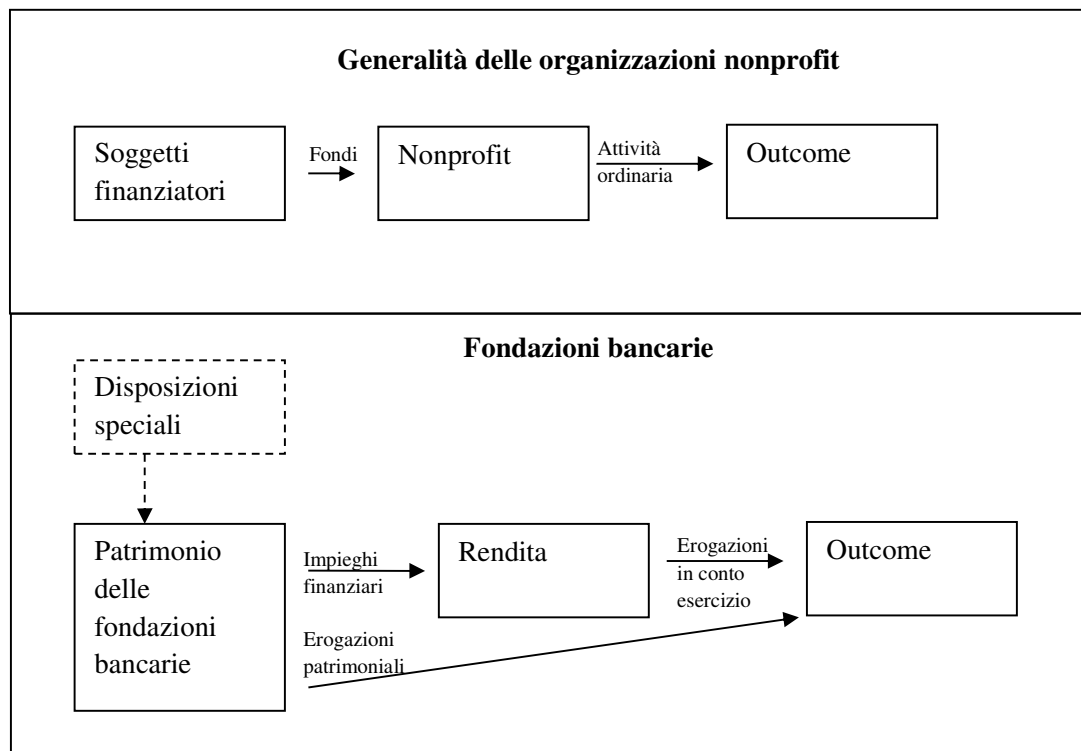
In sintesi, per le fondazioni si pone una questione di efficacia: quanto sono “brave” nel fare il loro lavoro? Servono, in altri termini, misurazioni quantitative delle azioni prodotte.

Più in generale, tornando alla prospettiva macro degli enti nonprofit, solitamente sono due gli aspetti che si prendono in considerazione:

- la capacità di attrarre fondi⁷⁹;
- la capacità di utilizzare le risorse disponibili allo scopo di realizzare compiutamente gli obiettivi di lungo periodo (non si parla di output ma di outcome).

Questa bipartizione evidenzia una delle principali peculiarità delle fondazioni bancarie rispetto al mondo nonprofit: non hanno il problema tipico del fundraising. Pertanto, solo dal lato degli outcome è pensabile una misurazione in termini di efficacia. Lo schema seguente illustra questo passaggio.

⁷⁹ Non è altro che la verifica del c.d. “voto con i piedi”: un donatore razionale tende a fare la propria erogazione all’organizzazione di cui si fida maggiormente. In pratica, è un processo autoalimentante nel quale l’ente più organizzato si rafforza e l’ente più piccolo non ha le risorse per emergere.



È opportuno precisare subito un elemento: è evidente che le fondazioni sono misurabili anche sotto la prospettiva del rendimento ottenuto dall’impiego delle risorse finanziarie; tuttavia, la misurazione del rendimento finanziario non fa parte degli obiettivi del presente lavoro, in quanto “semplice” analisi finanziaria. Viceversa, si ritiene opportuno concentrare gli sforzi sulle scelte di indirizzo che hanno certamente un ritorno socio-politico-economico, ma sotto una visuale diversa.

L’approccio *balanced* risulta, come detto, ottimale soprattutto perché si concentra sul valore creato per il cliente; traslando il concetto sulle nostre fondazioni, occorre trovare dei meccanismi quantitativi per evidenziare il valore creato in relazione alle scelte erogative fatte. Una ultima e significativa osservazione: l’attività erogativa è un mezzo, non un fine. È il veicolo attraverso cui le fondazioni devono realizzare le proprie strategie.

3 - *Lo spazio di azione delle fondazioni*

L'efficacia e l'importanza delle fondazioni bancarie emerge ancor più evidente nel raffronto con gli altri soggetti nel panorama sociale.

Soggetto	Obiettivo	Ambito di riferimento
Istituzione politica elettiva	Governo	Elettorato
Impresa	Profitto	Mercato
fondazioni bancarie	Utilità sociale	Società nel suo complesso

L'istituzione politica elettiva ha l'obiettivo di governare un territorio e vive alla costante ricerca di un consenso politico da parte dell'elettorato, con particolare riferimento alla parte che ha sostenuto la candidatura risultata vincente.

L'impresa ha il profitto come ragione di vita e risponde alle logiche di mercato.

Le fondazioni, viceversa, si collocano in un'area non molto definita: non sono elettive e possono intraprendere iniziative sganciate da vincoli di mercato. Da questo punto di vista, fondazioni ed enti politici si collocano sullo stesso lato in quanto non hanno l'obiettivo del profitto, ma vi sono molte sottili distinzioni in ordine alla questione della ricerca del consenso.

Per quanto riguarda una istituzione elettiva, la teoria economica evidenzia alcuni aspetti interessanti.

In primo luogo, nel caso di distribuzione di un bene pubblico puro, occorre entrare nel merito delle scelte di natura pubblica. Infatti, secondo una parte della letteratura, le scelte politiche sono fatte, più che per soddisfare interessi generali, per avere benefici, potere, consenso. Per esempio, merita una citazione la teoria dell'elettore mediano. Le preferenze dell'elettore mediano sono quelle che – in un sistema elettorale a maggioranza – saranno in grado di far conquistare al decisore politico il maggior consenso. Senza entrare nel dettaglio della (complessa) teoria, il modello si basa sul fatto che ogni elettore ha una propria graduatoria di preferenze circa l'entità di risorse da destinare a un certo obiettivo. Se l'investimento pubblico è minore, lo consideriamo insufficiente, se maggiore, uno spreco. Evidentemente, le proposte politiche non saranno

mai perfettamente aderenti alla nostra prima preferenza, e il voto sarà dato minimizzando la nostra “insoddisfazione” alla proposta che più meno si allontana dal nostro desiderio. Totalizzando questi effetti, una proposta politica basata sui valori espressi dall’elettore mediano è quella che intercetta il maggior numero di voti.

Questo e altri teoremi ci portano a supporre che, nelle istituzioni elettive, vi sia una vera e propria strategia nella realizzazione di politiche atte a creare o a conservare il consenso elettorale. Ne consegue che appare più probabile l’avvio di azioni politiche volte a soddisfare il maggior numero di destinatari-elettori (magari con contribuzioni “a pioggia”) rispetto a iniziative in settori di eccellenza o di nicchia.

In questo quadro, che ruolo devono avere le fondazioni bancarie? Per meglio dire: ha senso pensare alle fondazioni se si pensano come duplicato dell’azione degli enti pubblici, o devono ritagliarsi un ruolo distinto? Se si accetta la prima idea, semplicemente le fondazioni non servono come strumento autonomo e tanto varrebbe pubblicizzarle completamente e portarne le risorse nei bilanci pubblici. Se, viceversa, si accoglie l’idea che le fondazioni possano essere uno strumento efficace per perseguire iniziative di natura strategica e ad alto contenuto innovativo, progetti di eccellenza in grado di promuovere lo sviluppo socio-economico – iniziative ben lontane dal modo di pensare dall’elettore mediano – ecco che queste vengono ad assumere un ruolo nuovo e moderno.

4 - *Imprese sociali e fondazioni bancarie*

La conoscenza dell’impresa sociale risulta molto interessante perché rappresenta, in un certo senso, l’anello di congiunzione tra mondo nonprofit e mercato. Questa particolare fattispecie giuridica è stata introdotta in Italia nel 2005 con legge delega n. 118 e successivamente disciplinata dal decreto legislativo 155/2006. La norma (articolo 1 legge 118/2005) definisce imprese sociali “le organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un’attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale”. I beni e servizi che rientrano nella nozione di utilità sociale sono puntualmente elencati nel decreto attuativo (articolo 2) e in questa sede è molto

100

interessante segnalare le numerose aree di sovrapposizione con i settori di attività delle fondazioni bancarie: l'assistenza sanitaria, l'educazione, l'ambiente, la formazione, la ricerca, la valorizzazione del patrimonio culturale. Fondamento dell'impresa sociale è l'assenza dello scopo di lucro e la distribuzione, in qualunque forma, degli utili prodotti.

La nuova legge ha il merito di legare le attività con utilità sociale allo strumento di impresa, con molti vantaggi dal punto di vista organizzativo. L'innovazione principale della nuova normativa consiste nell'inclusione delle strutture organizzative tipiche dell'impresa lucrativa – in particolare società di persone e di capitali – tra quelle ammesse per l'esercizio di attività non-profit. La novità quindi emerge dalla sovrapposizione tra strumento-impresa e finalità: si rafforza ancor più l'idea che non è il contenitore (cioè la forma d'impresa) che conta, sono gli obiettivi. In un certo senso questa visione “laica” era già ben radicata nella cultura anglosassone⁸⁰ sugli aspetti molto concreti del “chi mette i soldi?” e “chi comanda?”. L'idea di impresa però complica il quadro bipolare definito dalla coppia tipo di controllo/tipo di finanziamento; occorre introdurre un correttivo e aggiungere un terzo tipo di finanziamento: il socio-investitore (*patron*). Su questo punto, Mori⁸¹ osserva che, al pari dell'impresa capitalistica, quando l'apporto di capitale risulta preponderante su altri fattori, non vi sono impedimenti a che ciò avvenga anche nell'ambito dell'impresa sociale.

La trattazione di questo tema offre molti spunti di riflessione se si prende come elemento di raffronto con le fondazioni.

Nell'impresa capitalista, come detto, chi mette il capitale “comanda”, nel senso che disegna gli indirizzi aziendali attraverso il management. Nell'impresa cooperativa sono i lavoratori i proprietari, in quanto apportatori del fattore produttivo principale. Nell'impresa sociale è ancora il patron, inteso come socio-investitore, al centro delle governance. Il parallelo ci consente di definire la nozione di titolarità dell'impresa nell'individuazione di un soggetto che ha il controllo della stessa. Ma la catena si ferma qui: non vi è, nelle fondazioni bancarie, un passaggio analogo. Anzi, il soggetto

⁸⁰ Come illustrato al capitolo I par. 5.

⁸¹ Cfr. Mori P.A. - Motivazioni e funzioni dell'impresa sociale di tipo capitalistico: un'analisi economica, Società Italiana di Diritto ed Economia, <http://www.side-isle.it/ocs/viewpaper.php?id=117&cf=1>

apportatore del capitale (la collettività, attraverso i propri depositi) non è affatto “titolare”, non si posiziona affatto a monte della catena di comando; semmai è posta alla fine, nel ruolo di beneficiario delle erogazioni delle fondazioni stesse.

Lo schema di governance, come illustrato in seguito, si basa sul modello liberal-ottocentesco di élite, sia pur mitigata da una serie di controlli e attività regolatorie da parte del Ministero del Tesoro: élite illuminata, in grado di rappresentare al meglio gli interessi del territorio. Si potrà obiettare che sono molti gli enti di cui la nomina dei vertici è decisa senza meccanismi né pubblici né aperti (si pensi alle società partecipate, alle authorities, alle agenzie, ecc.) ma, a parere di chi scrive, si tratta di enti in qualche modo strumentali o integrativi dell’indirizzo politico determinato dall’autorità preposta. Questo significa che il buon funzionamento di essi (o il mancato buon funzionamento) rientra nella nozione più complessiva di responsabilità politica del soggetto che effettua la nomina, e che ne risponderà davanti agli elettori. Nelle fondazioni, la complessità della composizione degli organi di governo non consente una chiara identificazione della “provenienza” dei manager, tant’è vero che i requisiti di autonomia e indipendenza sono uno dei capisaldi.

Ma, come detto, il punto non è tanto nella composizione degli organi di governo, quanto nel ruolo che ha la collettività. Facendo un sunto, l’attività nonprofit può essere promossa da un cliente o da un socio-investitore. Le fondazioni bancarie ancora una volta dimostrano la loro difficile collocazione: sono istituite dallo Stato, con fondi privati, a vantaggio di una “clientela” inconsapevole di essere anche “socio”, sia pur, come si dice in gergo, dormiente.

5 - *Investimento, investimento etico e investimento sociale*

In economia aziendale un investimento può essere definito come una operazione dove un capitale viene impiegato e valutato per la sua capacità di produrre valore economico. In pratica, si tratta di spese per acquisto di fabbricati, immobili, altre imprese, impianti, ecc.; tuttavia, la nozione si può estendere anche a spese per istruzione, formazione, ricerca e sviluppo. L’investimento, sia esso fatto dall’impresa o dallo Stato, è sempre legato alla misura del rendimento, ossia dell’entità del valore economico

102

prodotto, e vi sono molti metodi – puramente quantitativi – per pesare il rendimento in base ai flussi di cassa prodotti (metodo del *discounted cash flow*, ecc.). Uno dei più importanti indicatori d'impresa è proprio il ROI (*return on investment*), definito come il rapporto tra ricchezza prodotta e capitale investito nel periodo.

Il concetto di investimento ha quindi molte sfaccettature, che nello studio delle fondazioni bancarie si concretizza, come noto, in due passaggi essenziali:

- Investimento finanziario: l'impiego delle risorse liquide disponibili, in modo da produrre una rendita periodica;
- Investimento sociale: l'utilizzo di tale rendita o di parte del patrimonio per realizzare gli scopi istituzionali di utilità sociale.

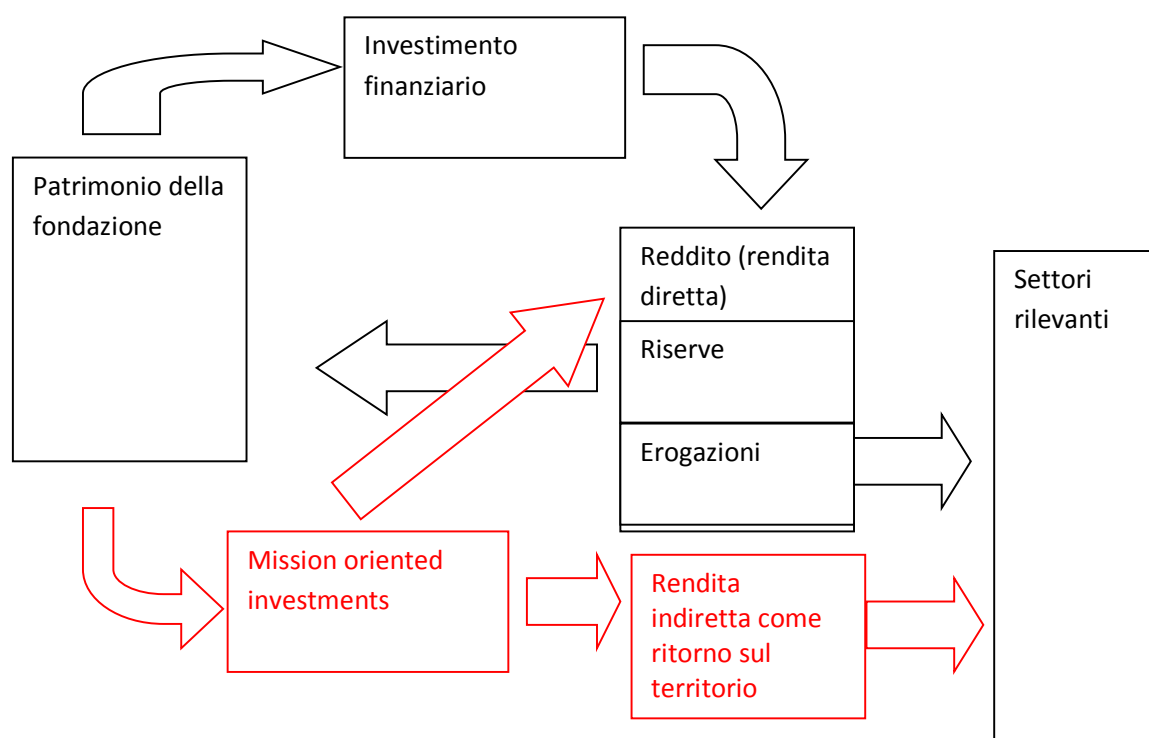
In entrambi i casi le risorse sono destinate a produrre un valore: nel caso dell'investimento finanziario, con l'obiettivo di massimizzare il rendimento monetario; nel caso dell'investimento sociale, non misurabile direttamente attraverso parametri economici, attraverso la realizzazione di misure sociali.

L'investimento sociale è lo strumento cardine dello Stato, degli organismi sopranazionali o degli enti nonprofit. La Commissione Europea definisce gli investimenti sociali come “*agevolazioni e servizi che potenziano le abilità e le competenze della popolazione*”⁸². Anche in questo caso si può procedere a una analisi di misurazione dei risultati prodotti in campo sociale rispetto alle risorse spese: si parla dunque di Social ROI o Social Value Index. Come è evidente, la misurazione dell'investimento sociale non è un'operazione oggettiva ma legata ad aspetti complessi quali il capitale umano, il grado di imprenditorialità, il tasso di disoccupazione, ecc. Tuttavia, si noti bene un aspetto fondante: valore economico e valore sociale non sono in contrasto tra loro.

Naturalmente, la classificazione proposta tra investimento finanziario e sociale ammette anche elementi intermedi. Una delle tendenze degli ultimi anni è il c.d. *mission oriented* (o *connected*) *investment* e si concretizza con operazioni attraverso cui parte del patrimonio è investito per generare, oltre ad un rendimento finanziario, anche un

⁸² Investimenti sociali: la Commissione sollecita gli Stati membri a concentrarsi sulla crescita e sulla coesione sociale - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-125_it.htm (11/12/13)

rendimento sociale. Questo dà vita a una nuova nozione di ciclo gestionale, dove viene superata la distinzione assoluta tra operazioni volte all'ottenimento di un rendimento finanziario e iniziative di missione, e dove si aggiunge un ulteriore ramo di attività con una doppia valenza: conseguire un risultato economico – rinunciando a valori di mercato – e realizzare un progetto di valenza sociale. Esempi tipici di questo tipo di operazioni sono: housing sociale domestico, microfinanza internazionale, trasferimento tecnologico e private equity, infrastrutture domestiche. Lo schema seguente rivisita il ciclo gestionale già osservato in precedenza⁸³, con l'inserimento dei *mission oriented investment*.



⁸³ Si veda capitolo 2 par.3.

Ancora diversa è la nozione di investimento etico: secondo Kreander, Beattie e McPhail⁸⁴, il concetto di investimento etico descrive le situazioni in cui la scelta sull'uso delle risorse finanziarie è condizionato da principi sociali, ambientali ed etici. Questa è una criticità tipica delle organizzazioni nonprofit, la cui politica di investimento finanziario deve tenere sempre presente, oltre al rendimento atteso, anche i profili di coerenza con gli scopi istituzionali. Gli esempi tipici riguardano investimenti nell'industria degli armamenti, del nucleare, del tabacco o dell'alcool.

6 - *Le metodologie e gli strumenti di valutazione dell'impatto nelle fondazioni bancarie*

Le tecniche di valutazione della performance, tipiche del contesto d'impresa, stanno lentamente diffondendosi anche nelle istituzioni nonprofit. Questo, non solo allo scopo di garantire maggiore efficienza nell'utilizzo dei fondi, ma anche per dare maggior credibilità e forza all'attività erogativa, pur sempre caratterizzata da risorse limitate, che deve costantemente dimostrare la propria utilità. Se il ciclo gestionale di una impresa si può semplificare attraverso lo schema seguente:

PREVISIONE → ESECUZIONE → VERIFICA (risultati e scostamenti),

qualcosa di analogo si può prevedere anche per l'attività erogativa degli enti nonprofit e delle fondazioni:

DEFINIZIONE OBIETTIVI → PERFORMANCE → VERIFICA IMPATTO.

⁸⁴ Kreander N., Beattie V., McPhail K. – Putting our money where their mouth is: alignment of charitable aims with charity investments – Tension in policy and practice, *The British Accounting Review* 41 (2009), pag. 154-168

La definizione degli obiettivi avviene a valle di un processo decisionale che parte dalla determinazione della mission di ciascuna istituzione. Ma che significa definire la mission? Martini e Sisti⁸⁵ spiegano che:

significa esplicitare le ragioni per cui quella particolare organizzazione interviene in un determinato settore o ambito di policy: quale “problema” di rilevanza pubblica cerca di risolvere od alleviare a quali fondamentali esigenze della collettività s’impegna a dare risposta; quali soggetti titolari del diritto a una certa prestazione intende servire.

Nel definire la mission bisogna evitare l’errore frequente di confondere mezzi e fini; la mission è il fine ultimo, lo scopo fondante e durevole, la visione che porta l’istituzione (impresa o nonprofit, non fa differenza) oltre il tempo e lo spazio.

Cosicché, il restauro di un’opera d’arte non potrà mai essere la missione: al contrario, è un passaggio intermedio verso la realizzazione di un progetto più ampio (per esempio: valorizzare l’arte e la cultura).

La definizione della missione costringe l’istituzione ad abbandonare logiche autoreferenziali e a guardarsi intorno: a che serve quello che faccio? a chi serve quello che faccio? Non è un passaggio indolore, serve un vero e proprio cambio di paradigma: esser pronti a mettere continuamente in discussione ciò che si è fatto per sfuggire alla naturale tendenza autoconservativa, e ripensarsi in funzione di ciò che più risponde alle istanze e ai bisogni di chi ci sta intorno.

Il secondo passaggio riguarda l’operatività, la performance, che deve tendere a produrre risultati coerenti con la missione dell’istituzione. Le tecniche di misurazione della performance prevedono l’identificazione di un set di indicatori predefiniti, diversi da un contesto organizzativo all’altro. La caratteristica fondamentale è che vi sia – con

⁸⁵ Martini A, Sisti M., Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell’esperienza statunitense di performance measurement, Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione, n. 2/2002.

un certo grado di approssimazione – una forte relazione causale tra azione dell’ente e indicatore. Il compito preliminare del valutatore è, quindi, definire quali indicatori sono idonei alla misurazione del fenomeno; poi, una volta iniziato il progetto, inizieranno i rilevamenti e le relative analisi. La fase dell’analisi risulta spesso trascurata, ma è il momento fondamentale per fare il punto sulla distanza tra risultati attesi ed effettivi, ed eventualmente mettere in cantiere gli opportuni correttivi. La teoria presuppone che i processi misurativi siano sempre governati da un’unità responsabile, in modo da poter somministrare, al momento opportuno, la giusta “cura”. Nello schema che segue, si propongono alcuni esempi: il primo, riferito a una situazione personale (la cura di un’influenza, per esempio), gli altri riguardanti casistiche tipiche del contesto delle fondazioni.

Obiettivo	Azione	Indicatore	Strumento
Benessere	Somministrazione di farmaci	Temperatura corporea	Termometro
Socializzazione studenti	Recupero di spazi a uso biblioteca	Presenze	Procedure di iscrizione
Valorizzazione flussi turistico-culturali	Restauro opere d’arte	Numero visitatori	Prenotazioni, biglietterie, visite sito web, ecc.
Aumentare la conoscenza in settori specifici	Finanziamento di progetti di ricerca	Produzione scientifica	Numero pubblicazioni, citazioni bibliografiche, premi, finanziamenti vinti, ecc.

Il terzo passaggio, quello della verifica dell’impatto, è il più delicato. È qui che le informazioni disponibili sono interpretate e danno un prezioso aiuto alle successive decisioni. Va sempre tenuto presente che la maggior parte delle attività di una fondazione hanno il carattere della replicabilità: partire dalle esperienze precedenti è fondamentale per porre in essere azioni efficaci.

7 - *Le fasi e la natura della valutazione*

La valutazione è un processo continuo e parallelo rispetto alle azioni messe in campo. Con riferimento alle fondazioni, essa si concretizza sostanzialmente in tre fasi⁸⁶:

- Ex-ante: la selezione dei progetti;
- In itinere: monitoraggi delle iniziative;
- Ex-post: valutazione finale.

La selezione dei progetti (ex-ante) consiste nella messa a punto delle procedure per la scelta dei progetti da finanziare. Specularmente a quanto avviene nella scelta dei fornitori nel caso di appalti pubblici, si possono avere procedure “aperte” o “ristrette”: le prime, dove tutti i soggetti con determinate caratteristiche possono avanzare la candidatura; le seconde, dove l'importanza strategica dell'iniziativa crea un percorso predefinito di scelta del finanziamento (per esempio: se si decide il restauro di un teatro comunale, è naturale che il soggetto partner sarà il Comune).

Nel caso di procedure aperte, lo strumento amministrativo comunemente usato è il bando per l'erogazione di contributi, all'interno del quale sono stabilite esattamente le modalità di richiesta, le tempistiche, i documenti necessari, ecc. Le fondazioni, con modalità variabili, gestiscono la fase di scelta attraverso commissioni ad hoc. È senza dubbio il momento decisivo: una volta stanziati i fondi, è difficile tornare indietro. Dunque, è in questa fase che si concentrano maggiormente gli sforzi delle fondazioni, con lo scopo di garantire l'obiettività di giudizio e più trasparenza nei meccanismi decisionali.

Il monitoraggio in itinere spesso si lega allo stato di avanzamento dei lavori e alle rendicontazioni parziali. Gli aspetti che più rilevano sono la coerenza delle spese rispetto al progetto e la correttezza formale della documentazione di spesa. Difficile assistere a valutazioni di merito in questo stadio.

Cosicché, anche la valutazione ex-post spesso si riduce a un controllo formale dei giustificativi, trascurando gli aspetti di impatto sociale.

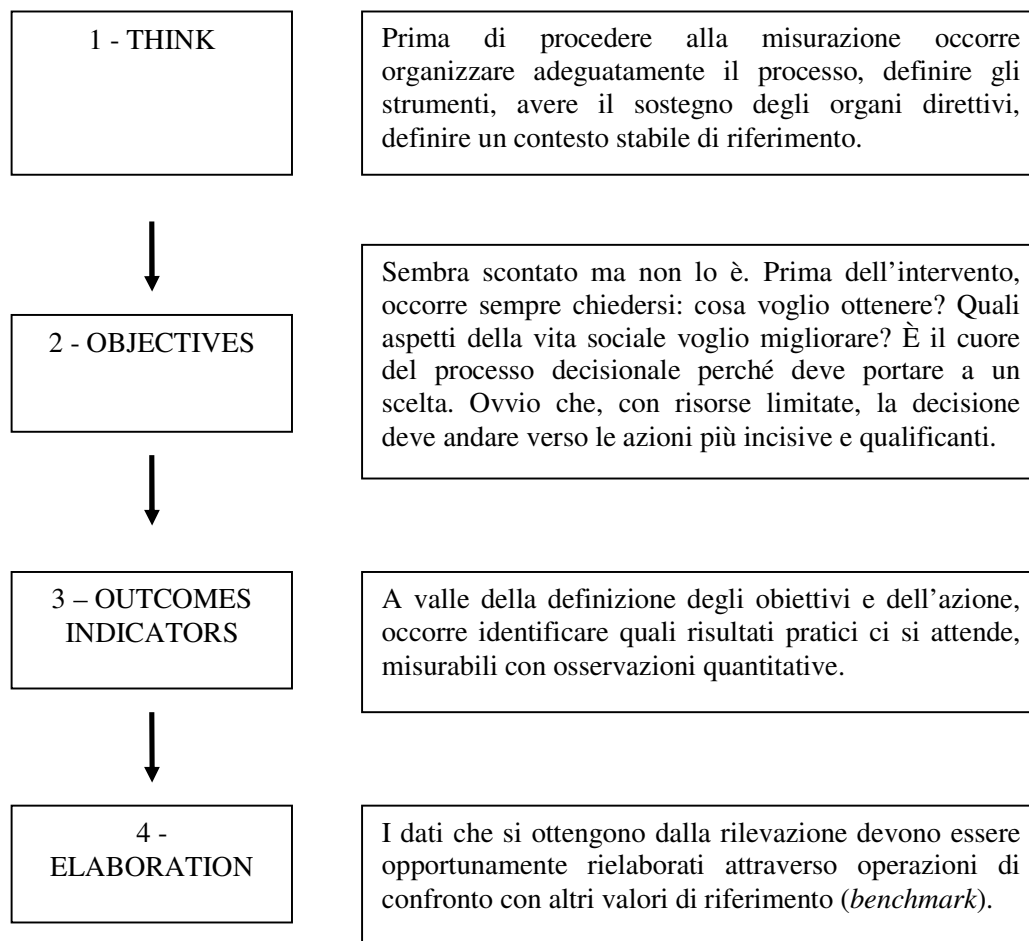
⁸⁶ Martini A., Romano B., Quale valutazione per le fondazioni grantmaking, in Turati G., Piacenza M., Segre G. (a cura di) *Le fondazioni: solo un patrimonio alla ricerca di uno scopo? Un percorso di lettura in chiave economica*, Edizioni fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2008

Qui sta il punto: il rischio è che l'analisi dei progetti diventi un mero controllo amministrativo. In letteratura, tuttavia, sono molte le teorie che si occupano di valutazione di iniziative comuni, in altri termini le politiche pubbliche. Una di queste è l'approccio controfattuale, che si propone di verificare la capacità di una politica pubblica di modificare nella direzione desiderata i comportamenti o le condizioni di una determinata popolazione di destinatari. In pratica, si tratta di determinare in quale misura l'intervento – isolando l'effetto degli altri fattori – abbia contribuito al raggiungimento di un certo risultato⁸⁷. La complessità di questo approccio sta nel trovare un nesso causale tra l'iniziativa e i cambiamenti provocati (per esempio: nel comportamento, negli indici economici, ecc.). L'approccio controfattuale si caratterizza dalla misurazione del *gap* tra ciò che si osserva dopo l'attuazione di una politica pubblica e ciò che sarebbe stato se tale politica non avesse avuto luogo. Come si può ben immaginare la misurazione presenta molti elementi di arbitrarietà, comunque si possono utilizzare metodi sperimentali che si basano sull'identificazione di alcune variabili-risultato e la loro analisi comparativa, come la differenza nel tempo (prima e dopo) o tra soggetti (destinatari di una iniziativa e non, similmente a quanto accade per la sperimentazione dei farmaci).

Fatte queste premesse, è ipotizzabile stilare il percorso della valutazione di una fondazione bancaria⁸⁸.

⁸⁷ Strada G., Martini A., L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, in Martini A., Sisti M., "Valutare il successo delle politiche pubbliche", Il Mulino, 2009

⁸⁸ Martini A., Sisti M., Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement, Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 2/2002.



A completamento di questa analisi, occorre sottolineare anche che la valutazione viene effettuata con diversi gradi di intensità e con obiettivi diversi a seconda della modalità di intervento messa in campo dalla fondazione⁸⁹.

Quando l'attività si limita a sostenere istituzioni o progetti a basso impatto, la valutazione ha una intensità bassa e ha il solo scopo di rendicontare le erogazioni, al fine di rispondere a finalità generali di conoscenza. Le cose cambiano quando si tratta di promuovere o realizzare iniziative di qualità: in questo caso, il consistente impegno finanziario richiede sia un'attenta fase di selezione *ex ante* sia una continua valutazione in itinere per accompagnare la positiva evoluzione del progetto. Infine, la valutazione assume intensità massima allorché si sperimentano soluzioni innovative, spostando

⁸⁹ Si veda capitolo 4 par. 3.

l'asse verso la selezione iniziale e minimizzando l'enfasi sulla rendicontazione finale. Si entra, quindi, nel campo della valutazione di impatto delle varie ipotesi di progetto, e sta alla bravura dei valutatori individuare le soluzioni ottimali per il raggiungimento (e la continua misurazione) degli obiettivi.

8 - *Le metodologie e gli strumenti di valutazione dell'impatto: il caso della fondazione Cariplo*

Nel corso della nostra analisi, in particolare durante i contatti avuti con gli interlocutori diretti, la valutazione dell'impatto si è rivelata come un punto critico. In periodi di risorse scarse, dimostrare di saperle utilizzare bene è un imperativo anche per le fondazioni. La valutazione dell'impatto, a differenza della valutazione ex-ante, ha ben pochi esempi; tra questi, è particolarmente degno di nota il modello utilizzato dalla fondazione Cariplo.

Come qualunque ciclo gestionale, la fase della misurazione dell'investimento avviene a valle della programmazione degli interventi. L'elemento di riferimento è il Documento Programmatico Previsionale Pluriennale, all'interno del quale sono contenuti, oltre ai settori di intervento, i Piani di Azione (PdA), dove sono indicati le priorità di intervento, gli obiettivi specifici, l'orizzonte di tempo in cui collocare tutti gli strumenti operativi (bandi, progetti, erogazioni istituzionali, etc). In particolare, sono indicati i risultati attesi di ciascuna attività (indicatori di successo) e creano la base per condurre l'attività di monitoraggio e verifica delle iniziative sostenute⁹⁰. È interessante notare che i PdA rappresentano delle unità operative più flessibili rispetto ai settori di intervento, e possono essere oggetto di modifica o aggiustamento in corso d'opera.

A testimonianza del peso specifico attribuito alla valutazione, la fondazione Cariplo ha organizzato al suo interno un'unità dedicata: l'Ufficio Valutazione dell'Attività Erogativa. I compiti strategici della Valutazione sono ben precisi⁹¹:

⁹⁰ Cfr. <http://www.fondazionecariplo.it/it/strategia/piani-di-azione/index.html> (3/12/2013).

⁹¹ Cfr. <http://www.fondazionecariplo.it/it/strategia/valutazione/index.html> (3/12/2013).

1. *Rendere conto dell'uso delle risorse (accountability);*
2. *Riflettere criticamente per migliorare la gestione;*
3. *Restituire conoscenza per la programmazione della fondazione e degli altri decisori pubblici.*

Ogni obiettivo si accompagna a strumenti informativi dedicati.

Macro obiettivo: VALUTAZIONE		
Obiettivi	Strumenti	Descrizione
Accountability	Bilancio di Missione	Ha natura prettamente economico-finanziaria, è coordinato con il bilancio annuale di cui è parte integrante. Il bilancio di missione serve principalmente a descrivere lo stato dei progetti in corso e di quelli conclusi e la loro rappresentazione economico-finanziaria.
	Annual Report	È il documento corrispondente al Bilancio di Esercizio
	Sito Internet	È la fonte più immediata di informazioni sulla fondazione.
	Progetto Ren.de.re.	Rappresenta una modalità innovativa e maggiormente trasparente per evidenziare le realizzazioni fatte con le erogazioni. Se la contabilità tradizionale registra le erogazioni fatte, con questo progetto si crea una vera e propria contabilità integrativa con le informazioni analitiche circa le spese finali sostenute e, soprattutto, cosa si è realizzato con i contributi. Non è in sé un vero processo valutativo ma crea una banca dati utile all'analisi ex-post.
Riflettere criticamente	Valutazioni ex-post	Approfondimenti quali-quantitativi sui risultati ottenuti attraverso singoli bandi o interi Piani di Azione.
	Feedback	Consiste nella rilevazione sistematica dell'opinione e dei suggerimenti degli enti che hanno presentato richieste di contributo tramite bandi, relativamente alla qualità del servizio ottenuto sia in fase di selezione che in fase di erogazione. Per esempio, riguarda valutazioni sulla comprensibilità dei bandi, sulla qualità dell'assistenza ricevuta, sulla chiarezza della

		documentazione, ecc.
	A.C.I. (Accompagnamento critico all'implementazione)	È un processo di feedback legato specificatamente alla fase realizzativa del progetto. In pratica, si svolge attraverso l'utilizzo di un tutor che segue passo dopo passo l'esecuzione del progetto con lo scopo di migliorarlo, senza funzioni di giudizio o sanzione ⁹² .
Restituire conoscenza	A.qu.i.r.e.	
	Analisi degli effetti	La valutazione si compone di quattro fasi distinte: <ul style="list-style-type: none"> - identificazione di una variabile risultato (effetto su cosa); - identificazione di una variabile trattamento (effetto di cosa); - stima del valore controfattuale da attribuire alla variabile risultato nella situazione controfattuale (ciò che si sarebbe osservato in assenza del progetto) attraverso l'utilizzo di metodi sperimentali o non sperimentali; - stima dell'effetto: differenza tra il valore osservato nella variabile risultato dopo l'attuazione del progetto e il valore stimato per la situazione controfattuale.
	Progetto G.I.V.ER (Grant Maker interessati alla valutazione delle erogazioni)	Consiste nella realizzazione di un insieme di iniziative di confronto, approfondimento e formazione sul tema della valutazione ex-post delle erogazioni

Quello che si forma è un sistema di valutazione molto complesso e diffuso che risponde a una logica di tipo circolare: analizzare e riflettere sugli effetti delle policy avviate dalla fondazione, per alimentare le successive attività di indirizzo e indentificare le aree di successo e criticità.

⁹² In inglese, questo tipo di attività è definito *critical friend*.

9 - *La misurazione degli investimenti sociali: il modello IRIS di Global Impact Investing Network*

Se il modello di valutazione della fondazione Cariplo rappresenta un esempio virtuoso ma quasi isolato nel panorama italiano, sullo scenario internazionale le esperienze di valutazione sono molteplici. Una di queste è il modello IRIS (Impact Reporting & Investment Standards) creato dall'organizzazione nonprofit GIIN (Global Impact Investing Network).

Il modello non nasce specificatamente per il settore nonprofit, ma è rivolto a tutte le organizzazioni, comprese le imprese private, per la misurazione delle ricadute sociali e ambientali prodotte e si rivela particolarmente adatto ai processi decisionali delle organizzazioni che producono beni o servizi sociali e dei loro finanziatori (c.d. *mission-driven investments*). È particolarmente interessante sottolineare l'enorme sensibilità anglosassone su questi temi: il modello IRIS è costantemente aggiornato e monitorato da un *advisory board* costituito da ben 11 commissioni competenti sui vari argomenti e costituite da docenti, ricercatori, consulenti, responsabili di agenzie governative, ecc.

Il modello si basa su di un set di indicatori quantitativi standardizzati che hanno lo scopo di fornire indicazioni chiare e confrontabili nel tempo e nello spazio.

Il modello, studiato per poter funzionare a prescindere dal settore di attività o di competenza, si basa su dati suddivisi per sezioni:

- dati relative all'organizzazione: *mission*, modello gestionale, competenza geografica, ecc.;
- dati relativi a beni e servizi prodotti/erogati e ai destinatari (clienti o beneficiari);
- indicatori finanziari e di bilancio;
- indicatori di impatto gestionale: dati sulle erogazioni, sugli addetti, sugli impatti ambientali;
- indicatori di impatto dei beni e servizi prodotti: beneficio sociale prodotto a seguito dell'attività;
- glossario: nomenclatura e definizioni comuni.

Tralasciando le classiche informazioni di tipo strettamente bilancistico e commerciale, il modello offre molti spunti di riflessione per quanto riguarda un possibile utilizzo nelle fondazioni bancarie, qui esposte in forma schematica.

A – Misurazione dei macro obiettivi strategici

A1 – Ambientali

- Utilizzo del territorio in termini di nuove edificazioni
- Risparmio energetico e idrico
- Gestione rifiuti

A2 – Socio-economici

- Aumento della scolarizzazione
- Disponibilità di nuovi alloggi
- Misurazione prevenzione da malattie (specifico per chi fa investimenti nel settore sanitario)
- Generazione di nuovi posti di lavoro o nuove imprese
- Misurazione degli indici di produttività

B – Misurazione della performance ambientale

- Dimensione delle aree direttamente e indirettamente gestite (per scopi agricoli, civili o industriali)
- Quantità di energia e acqua consumate nel periodo di riferimento
- Quantità di rifiuti prodotti nel periodo di riferimento e modalità di smaltimento
- Eventuale produzione di energia
- Emissioni di gas

C – Governance

- Numero di membri indipendenti, di donne, di rappresentanti di minoranze o gruppi “deboli” nel board
- Presenza di commissioni dedicate agli impatti energetici/ambientali

D – Beneficiari

- Analisi dei beneficiari (numero, classificazione per tipologie, tasso di appartenenti a fasce deboli o minoranze)
- Concentrazione geografica e distinzione tra interventi urbani ed extraurbani
- Attenzione ai giovani e bambini
- Tasso di nuovi beneficiari rispetto al periodo precedente
- Indice di risparmio: costo effettivo dell'intervento rispetto al prezzo di mercato
- Presenza di meccanismi di valutazione della qualità degli interventi (*peer review*, livello di supervisione delle attività, ecc.)

Numerosi altri indicatori sono dedicati in modo verticale alla misurazione degli interventi in settori quali la sanità, la scuola, ecc.

Naturalmente lo schema proposto ha unicamente l'obiettivo di stimolare una riflessione da parte delle fondazioni eroganti; al tempo stesso, tuttavia, esso una volta di più mette in luce che uno degli aspetti critici è la definizione ex ante degli obiettivi che si vogliono perseguire e i settori dove si ritiene più utile concentrare gli investimenti. Ritengo che sia principalmente questa la sfida che questi studi ci pongono: quella di programmare le attività nel lungo periodo al fine di raggiungere gli obiettivi strategici definiti dal board quale rappresentante del territorio.

Capitolo 6 - I casi di studio

A - Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca

1 - Origine e ruolo

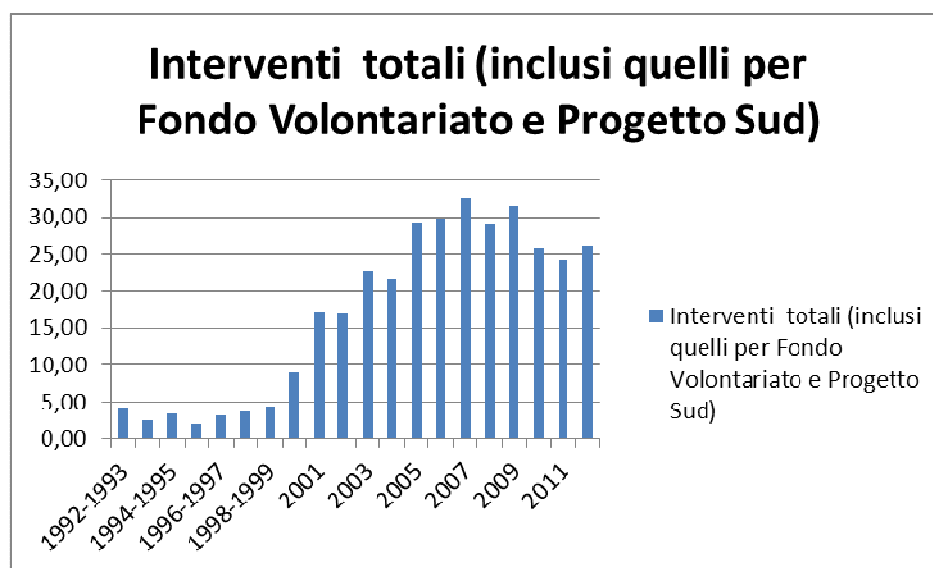
La forte vocazione “bancaria” della città di Lucca è senza dubbio dimostrata dalla presenza di ben due fondazioni: la Fondazione Cassa di Risparmio e la Fondazione Banca del Monte. Al di là del dato numerico, soprattutto la prima rappresenta un caso di grande interesse per l’analisi, sia per le sue dimensioni assolute che in relazione al territorio di riferimento. La tabella seguente ci aiuta a capire meglio il ruolo all’interno del sistema banche-fondazioni.

Fondazioni	Patrimonio (31-12-12)	Ranking (patrimonio)	Popolazione interessata (ambito provinciale)	Patrimonio pro capite	Ranking (patrimonio pro-capite)
Fondazione C.R. Province Lombarde	6.550.955.301	1	9.764.525	671	15
Compagnia di San Paolo di Torino	5.621.663.693	2	2.254.720	2.493	2
Fondazione C.R. Verona Vicenza B.A.	2.658.394.150	3	1.772.773	1.500	6
Fondazione C.R. Torino	1.916.583.003	4	2.254.720	850	13
Fondazione C.R. Padova e Rovigo	1.745.077.193	5	1.170.391	1.491	7
Fondazione Roma	1.444.712.622	6	4.039.813	358	17
Fondazione C.R. Cuneo	1.330.164.010	7	589.102	2.258	4
Ente C.R. Firenze	1.304.571.348	8	987.354	1.321	9
Fondazione C.R. Lucca	1.182.732.873	9	388.555	3.044	1
Fondazione C.R. Genova e Imperia	1.012.613.126	10	1.065.573	950	12
Fondazione Banco di Sardegna	874.777.758	11	1.640.379	533	16
Fondazione Cassamarca C.R. Marca Trivigiana	868.407.202	12	881.245	985	11
Fondazione C.R. Parma	833.500.241	13	431.049	1.934	5
Fondazione C.R. Modena	825.004.991	14	688.376	1.198	10
Fondazione B.M. Lombardia	792.044.475	15	9.764.525	81	18

Fondazione C.R. Bologna	756.716.175	16	990.681	764	14
Fondazione C.R. Bolzano	731.497.545	17	509.626	1.435	8
Fondazione Monte dei Paschi di Siena	626.625.444	18	267.200	2.345	3

La Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca si colloca al nono posto del ranking come patrimonializzazione al 31 dicembre 2012⁹³; la posizione è già sorprendente di per sé agli occhi di un osservatore esterno, una volta visti i “colossi” che la circondano. Ma è ancor più stupefacente notare che la FCRL è prima in Italia come patrimonio rispetto al numero di abitanti del territorio di riferimento⁹⁴. D'altronde, la tabella stessa dimostra, una volta di più, che il settore possiede una varianza altissima tra le varie zone d'Italia ed è fortemente concentrato al Centro-Nord (17 delle 18 prime fondazioni).

La seconda importante caratteristica è la crescita costante della Fondazione, frenata solo in parte dalla recente crisi economico-finanziaria. Il grafico seguente illustra l'entità delle erogazioni: dalla nascita a oggi l'ammontare è aumentato di 6 volte.



⁹³ Elaborazione su dati Acri.

⁹⁴ L'analisi ha scopo puramente dimostrativo e non ha alcun valore statistico-scientifico. La popolazione è stata calcolata in base alle province interessate secondo lo Statuto o le origini storiche.

Le citazioni riportate sono tratte dalle interviste svolte con vari responsabili della Fondazione⁹⁵.

2 - *La struttura di governance*

La Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca può essere classificata come fondazione di tipo associativo, ossia fondata su una assemblea dei soci, che raccoglie l'eredità dello spirito dei primi fondatori, come si legge nello Statuto (art. 1).

La Fondazione rappresenta la continuazione ideale della Cassa di Risparmio di Lucca, sorta con fini di beneficenza ad iniziativa di privati cittadini ed approvata con motu-proprio di Carlo Lodovico di Borbone Duca di Lucca in data 9 luglio 1835. La Cassa di Risparmio di Lucca ebbe un capitale iniziale di scudi lucchesi 1668, corrispondenti al valore di 139 azioni di scudi 12 ciascuna, versati a fondo perduto dai 119 Soci fondatori.

La complessa governance della Fondazione si concretizza in 5 organi:

- a) l'Assemblea dei Soci;
- b) l'Organo di Indirizzo;
- c) il Consiglio di Amministrazione;
- d) il Presidente;
- e) il Collegio dei Revisori dei Conti.

Assemblea dei Soci;

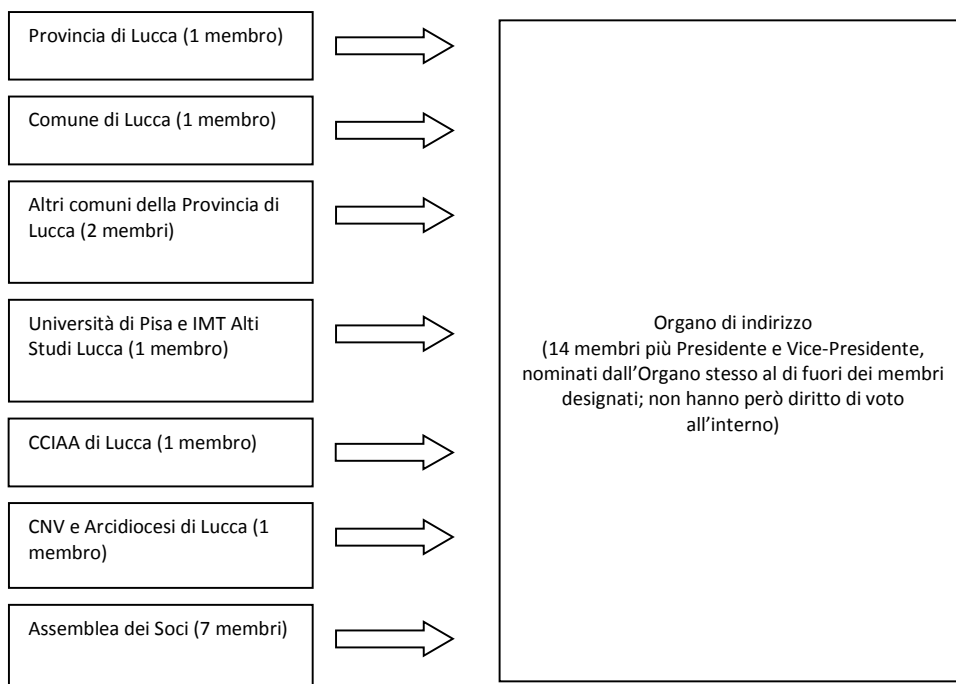
L'Assemblea dei Soci, come premesso, nominalmente rappresenta idealmente la comunità territoriale dove la Fondazione opera; di fatto, però, il potere effettivo è quello di nominare direttamente la metà dei membri dell'Organo di Indirizzo, vero snodo delle azioni e delle strategie. Per il resto, lo Statuto attribuisce all'Assemblea l'espressione di

⁹⁵ Interviste svolte il 12 luglio 2013 e il 5 dicembre 2013; questionario ricevuto nel mese di aprile 2014.

pareri in materia di programmi pluriennali e previsionali, di modifiche allo Statuto, di operazioni straordinarie e di liquidazione del patrimonio finale in caso di scioglimento. Pareri – occorre sottolinearlo – non vincolanti. La scelta dei Soci è di competenza dell'Assemblea stessa, all'interno di una lista composta dai soci che hanno terminato il primo mandato e da candidature sostenute da almeno 20 soci. La durata del mandato è di 10 anni, aspetto che garantisce, in linea di principio, piena indipendenza e autonomia dagli altri organi di governo.

Organo di indirizzo

L'Organo di Indirizzo è il centro nevralgico della Fondazione, ed è di notevole interesse, sia dal lato della nomina dei membri sia dal lato delle competenze attribuitegli.



È fondamentale osservare che, con l'ultima riforma statutaria del 2013,

le nomine – per meglio dire, le designazioni – fatte dagli enti esterni non avvengono direttamente ma attraverso la proposta di

una terna di nominativi, tra cui è l'Organo di Indirizzo a procedere alla scelta del componente.

Si tratta, pertanto, di un delicato bilanciamento tra nomina diretta e cooptazione volto a valorizzare due aspetti fondamentali:

- la ricerca del maggior grado di autonomia dagli enti sostenitori, soprattutto se di matrice politica;*
- la massima valorizzazione delle competenze e conoscenze nelle aree di intervento o funzionali alle attività.*

Entrambi gli aspetti citati servono a ridurre forti elementi di rischio. Nel caso delle designazioni degli enti sostenitori, nella governance della Fondazione si tende a rendere più sfumato possibile il “legame” istituzionale per ragioni evidenti: molto spesso, l'ente sostenitore è anche soggetto percettore delle erogazioni.

Il secondo aspetto punta sull'importanza delle competenze del designato superando le opacità e le inefficienze delle logiche di spartizione politica, viste come un rischio da evitare. I componenti dell'Organo durano in carica 5 anni e sono rinnovabili consecutivamente una volta.

La Fondazione ha introdotto – secondo i principi della Carta – anche un periodo di due anni di schermatura tra incarichi politici e nomina come componente di organi.

Dal lato dei poteri attribuiti, l'Organo di Indirizzo è il vero motore di tutte le azioni e ha i compiti di governo dell'iniziativa: nomina il Presidente della Fondazione, i membri del Collegio dei Revisori dei Conti e i membri del Consiglio di Amministrazione, approva i regolamenti, il bilancio di previsione, i programmi pluriennali, definisce i piani di investimento e altro ancora.

Consiglio di Amministrazione

L'organismo è emanazione stretta dell'Organo di Indirizzo: quest'ultimo ne decide il numero dei membri (in misura di 5 o 7, ivi compresi il Presidente e il Vice Presidente) e la composizione, in base a criteri di tipo selettivo-comparativo. Lo Statuto

disciplina dettagliatamente i criteri di scelta, con riferimento alla preferenza per la residenza all'interno della Provincia di Lucca e per il possesso di qualificata esperienza professionale, imprenditoriale o accademico nei settori di intervento.

Lo Statuto attribuisce al Consiglio di Amministrazione ogni potere di amministrazione "che non risulti espressamente riservato ad altro Organo dalla legge o dallo Statuto". Nella pratica, esso si trova a svolgere un compito intermedio tra gli indirizzi strategici e le mansioni burocratiche, con competenze di tipo:

- Organizzativo-amministrativo: nomina del Direttore e del Vice Direttore, assunzione del personale, ordinamento degli uffici, nomina di amministratori e sindaci di competenza della Fondazione;
- Istruttorio: predisposizione del bilancio e del documento programmatico, proposte in ordine alle modifiche statutarie, programmi di intervento, operazioni straordinarie;
- Esecutiva: gestione esecutiva delle delibere dell'Organo di Indirizzo riguardanti l'attività e i programmi della Fondazione.

Presidente

Il Presidente è il legale rappresentante della Fondazione e *sovrintende* (questo il termine accuratamente scelto nello Statuto) sia l'esecuzione delle delibere degli organi di governo che il funzionamento della struttura amministrativa.

Collegio dei Revisori dei Conti.

È anch'esso nominato dall'Organo di Indirizzo ed è competente in materia di:

- Vigilanza sulle norme di legge e dello Statuto;
- Controllo dei conti;
- Rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato.

3 - *Storia recente*

Il dettato della legge Amato-Carli trovò attuazione nel 1992, con il conferimento dell'azienda bancaria alla società per azioni "Cassa di Risparmio di Lucca SpA" e l'istituzione della conferitaria "Ente Cassa di Risparmio di Lucca", quest'ultima con finalità di interesse pubblico e di utilità sociale proprie della disciplina normativa

È interessante rilevare, sia pur brevemente, la successione dei passaggi che hanno contraddistinto la partecipazione nell'azienda bancaria, come dettagliati durante le interviste.

Inizialmente, vi fu il conferimento della Cassa di Risparmio di Lucca in una holding bancaria su base regionale, che raccoglieva le principali casse di risparmio, denominata Holding Casse Toscana. Il tentativo però ebbe vita breve, è già nel 1994 fu deliberato lo scioglimento. Proseguì, tuttavia, la strategia dell'aggregazione, con la formazione di una nuova holding con base partecipativa più ristretta, la Holding Casse del Tirreno, costituita dalle Casse di Risparmio di Lucca, di Pisa, di Livorno e altre banche minori. All'epoca, seconda metà degli anni '90, l'Ente CRL era in possesso sia di azioni Cassa di Risparmio di Lucca sia di quelle della Holding. Durante questa prima fase, le prerogative dell'Ente erano ancora strettamente legate alla strategia bancaria.

Dal 1999 in poi, prende il via una seconda fase di progressiva dismissione e liquidazione della partecipazione, anche in relazione all'evoluzione normativa, con l'obiettivo principale di salvaguardare e massimizzare il valore economico delle azioni possedute.

In quell'anno, l'Ente CRL procede alla vendita di tutte le partecipazioni al Gruppo Banca Popolare di Lodi (BPL),

mantenendo una quota del 30% nella Cassa di Risparmio di Lucca SpA sulla quale l'Ente CRL aveva una opzione di vendita al 2005, successivamente rinviata al 2010.

Nel 2000 il passaggio successivo e l'approvazione del nuovo statuto della Fondazione e l'acquisizione della personalità giuridica privata e il relativo cambio di denominazione. Una delle principali innovazioni dello statuto è consistita nell'introduzione dell'Organo di Indirizzo, nel quale è presente una adeguata e qualificata rappresentanza del territorio.

Negli anni 2000 vi sono state numerose operazioni sugli assetti partecipativi delle imprese bancarie del Gruppo BPL, che trovano uno snodo nel 2010 con la vendita dell'ultima *tranche* di azioni bancarie in possesso e l'uscita di scena come socio "industriale", in cambio di liquidità (50%) e il rimanente in una quota azionaria in una banca del gruppo quotata. È argomento di questi giorni la decisione circa la dismissione di tale partecipazione e il taglio definitivo dell'ultimo cordone che lega la Fondazione alla banca conferitaria.

Al di là della ricostruzione dei singoli passaggi è importante evidenziare che l'Ente/fondazione ha progressivamente cambiato il proprio ruolo da socio attivo e fortemente coinvolto nella gestione bancaria a un profilo tipico dell'investitore puro, focalizzando la propria attenzione sulla massimizzazione del proprio patrimonio azionario e mettendo in atto tutta una serie di misure tecniche (opzioni di vendita, prezzi prefissati, meccanismi di valorizzazione, ecc.) per definire strategie di dismissione vantaggiose. Questo ha portato alla Fondazione ingenti risorse finanziarie liquide e, soprattutto, una forte autonomia rispetto agli investimenti, non essendo in alcun modo legata al mondo bancario di provenienza⁹⁶.

Certamente, questi passaggi non sono stati esenti da critiche, in particolare di aver tolto al territorio, con l'abbandono delle partecipazioni bancarie, uno strumento di

⁹⁶ Un inciso: altre fondazioni con percorsi simili hanno tolto il riferimento alla banca ex-conferitaria anche dalla denominazione (per esempio si veda la Fondazione Pisa o la Fondazione Roma), proprio a sottolineare la discontinuità con le origini e la nuova missione.

presidio sul credito locale. Critiche respinte con decisione dalla Fondazione, in virtù di scelte volte al raggiungimento della solidità patrimoniale e gestionale, concetto ribadito anche durante le interviste:

Gli investimenti futuri della Fondazione dovranno essere valutati sempre avendo presenti i principi fondamentali dettati dalla legge: la conservazione del patrimonio, e quindi la prudenza, e l'adeguata redditività. E' sulla base di questi principi che la Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca è uscita dalla banca conferitaria, e sempre queste valutazioni, oltre che progetti mirati allo sviluppo economico del territorio lucchese, l'hanno guidata nell'acquisizione della partecipazione in Banca del Monte di Lucca SpA⁹⁷.

4 - La politica erogativa

In linea generale, la Fondazione sta orientandosi sempre più verso un modello “operativo”, in grado di gestire in proprio le attività istituzionali, mediante il ricorso ad interventi diretti (intesi come progetti promossi dalla Fondazione e realizzati autonomamente) o in collaborazione con altri enti, mantenendone comunque il coordinamento.

In merito al calendario delle attività della Fondazione, durante le interviste si sottolinea che

lo Statuto prevede l'approvazione del documento programmatico-previsionale entro il mese di ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento. Il documento viene redatto dal Consiglio di Amministrazione e approvato dall'Organo di Indirizzo e dall'Assemblea dei Soci.

⁹⁷ Infra, sezione B, paragrafo 5 del presente capitolo.

Oltre alla previsione annuale, lo Statuto introduce il principio della programmazione pluriennale, sulla base di “un documento deliberato dall’Organo di indirizzo e riferito ad un congruo periodo di tempo nel quale siano individuate, in rapporto alla gestione ed utilizzazione del patrimonio, le strategie generali, gli obiettivi da perseguire nel periodo considerato e le linee, i programmi, le priorità e gli strumenti di intervento”⁹⁸.

Il predetto documento, pienamente recepito dallo Statuto della Fondazione, risponde anche alla disciplina di settore, laddove si prevede che le fondazioni destinino per tre anni una parte definita delle proprie risorse erogative a favore di massimo cinque settori rilevanti scelti tra quelli ammessi. Ai settori rilevanti deve essere assegnato complessivamente almeno il 50% della quota di reddito che residua dopo aver dedotto le spese di funzionamento, gli oneri fiscali e l’accantonamento alla riserva obbligatoria.

I settori di intervento, si legge nel Documento di Programmazione Pluriennale 2012-2015, sono i seguenti:

- Settori rilevanti

1. Arte, attività e beni culturali
2. Educazione, istruzione e formazione, incluso l’acquisto di prodotti editoriali

per la scuola

3. Volontariato, filantropia e beneficenza
4. Realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità
5. Ricerca scientifica e tecnologica

- Settori ammessi

1. Salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa
2. Sviluppo locale ed edilizia popolare locale
3. Crescita e formazione giovanile
4. Assistenza agli anziani.

⁹⁸ Atto di indirizzo a carattere generale in materia di adeguamento degli statuti delle fondazioni di origine bancaria alle disposizioni della Legge 23 dicembre 1998, n.461 e del Decreto Legislativo 17 maggio 1999, n.153 emanato in data 5 agosto 1999 dal Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica - punto 2, settimo capoverso.

Durante l'analisi diretta del caso, è apparsa imprescindibile una preconditione: la stabilizzazione delle risorse a disposizione per le erogazioni. In base agli studi interni realizzati, è stata individuata un livello attorno ai 27 milioni di euro che rappresenta per la Fondazione il livello di sostenibilità nel lungo termine.

Dal punto di vista organizzativo, i passaggi fondamentali della programmazione si snodano in due fasi:

- individuazione delle strategie di investimento finanziario e stima delle risorse disponibili per le erogazioni;
- determinazione delle politiche di contribuzione: settori, modalità e strumenti.

In merito al primo punto, viene predisposto inizialmente un quadro di contesto del mercato finanziario, dove si tiene conto dei rendimenti attesi nei vari comparti, della previsione delle politiche fiscali sulle rendite finanziarie, dell'inflazione e di altri parametri tecnici. Inoltre, viene fatta una analisi di forecasting sull'anno in corso per evidenziare eventuali scostamenti rilevanti rispetto all'ultima previsione fatta, allo scopo di riassorbirne eventuali maggiori disavanzi o sfruttarne le maggiori risorse prodotte.

La determinazione degli strumenti di erogazione avviene sulla base di una struttura recentemente riorganizzata.

Gli interventi sono suddivisi in tre categorie:

- interventi diretti;*
- iniziative di terzi;*
- bandi (annuali e biennali).*

Le prime due classi di intervento avvengono al di fuori dei bandi periodici e si riferiscono al finanziamento di progetti specifici in base ad accordi con il beneficiario, su proposta della Fondazione stessa (diretti) o di quest'ultimo (iniziative di terzi). Lo strumento del bando è quello tradizionale e opera in settori come la sanità, la ricerca e i beni culturali. Da notare che il

confine tra queste categorie è abbastanza sfumato, in quanto spesso alcuni interventi consistenti – specie nel campo sanitario – non possono che avvenire sulla base di percorsi condivisi.

Gli interventi succitati, che rientrano sicuramente in una logica di funzionamento classica, sono solo una parte dell'attività erogativa della Fondazione.

I progetti più importanti sono i Progetti Strategici, che rappresentano gli interventi ritenuti prioritari dalla Fondazione, con impatto diretto sul territorio per gli effetti di leva e trascinamento che essi hanno sull'economia locale.

Alla base, vi è:

- la volontà di assumere sempre più un ruolo attivo nella progettazione e nella realizzazione di interventi rispondenti alle istanze del territorio e “trainanti” per il suo sviluppo economico e sociale;*
- l'opportunità che gli importi stanziati dalla Fondazione per progetti strategici abbiano funzione di “catalizzatore” di altre risorse, erogati da partner pubblici e privati, in modo da produrre un effetto moltiplicatore sullo sviluppo economico e sociale del territorio di riferimento;*
- il crescente interesse degli enti locali di riferimento per la realizzazione di alcuni interventi strategici per il territorio, rendendosi disponibili ad intervenire con significativi cofinanziamenti;*
- l'effetto anticiclico che tali interventi possono produrre a favore dell'economia locale.*

Sviluppo macro-economico e partnership con gli enti locali sono i due pilastri di tali interventi: essi si caratterizzano per un forte impegno finanziario e per la sovrapposizione con aree di intervento infrastrutturale degli enti pubblici locali.

I tre interventi previsti per il quadriennio 2012-15 sono:

- *Restauro e valorizzazione delle Mura Urbane di Lucca;*
- *Realizzazione di un ponte sul fiume Serchio;*
- *Manutenzione ordinaria e straordinaria dell'edilizia scolastica della Provincia.*

La schematizzazione proposta non esaurisce le modalità di intervento sociale della Fondazione, in quanto esistono altre tipologie di azione più “s sofisticate”; una di queste è il finanziamento del *social housing*.

Il social housing è una forma di contribuzione extra monetaria, poiché può essere visto come una sorta di mutuo a tasso agevolato per la costruzione di abitazioni, destinate alle categorie più deboli a prezzi calmierati.

In questo caso non si tratta di una erogazione pura e semplice, ma della rinuncia alla remunerazione piena del capitale finanziato, a favore di alcune fasce della popolazione.

Infine, un accenno alle criticità del processo erogativo.

La Fondazione dovrà ulteriormente approfondire i temi del monitoraggio e della valutazione degli impatti indotti dagli interventi finanziati.

La difficoltà principale appare quella di valutare i singoli interventi, cercando di capire – a priori – quali potrebbero essere più importanti dal punto di vista dell’impatto sul territorio. Allo stato attuale sono in corso analisi per individuare un processo di misurazione delle ricadute sul territorio, specialmente per quanto riguarda gli interventi medio-piccoli.

B - Fondazione Banca del Monte di Lucca

5 - Origine e inquadramento generale

L'analisi dei singoli casi evidenzia che il sistema delle fondazioni è tutt'altro che omogeneo. Certamente, l'aspetto dimensionale è uno dei punti decisivi nel determinare politiche e attività delle fondazioni. Se la Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca è una delle prime dieci istituzioni italiane, la Fondazione Banca del Monte di Lucca, con un patrimonio di circa 75 milioni di euro, si colloca sicuramente tra le realtà più piccole.

Essa trae le sue origini dal Monte di Pietà, istituito dal Governo della Repubblica Lucchese il 25 maggio 1489 anche con la finalità di combattere l'usura, "secondo criteri ispirati agli insegnamenti, in particolare, di fra Bernardino da Feltre". Nel 1953 il Monte fu classificato Monte di Credito su Pegno di 1a categoria, per poi diventare nel 1977 Banca del Monte di Lucca, ente morale. L'origine storica fa rientrare la Fondazione Banca del Monte nella categoria delle fondazioni di tipo istituzionale, non essendo nata dalla spontaneità di singoli cittadini (come l'origine associativa). Sotto il profilo della governance interna, essa è priva di una assemblea dei soci.

A differenza della Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca, il legame con la banca conferitaria è ancora forte. Fino al 2012, infatti, la Fondazione possedeva il 40% della Banca del Monte Spa, appartenente per la quota maggioritaria al Gruppo Carige. Nel 2013 ha avuto luogo una importante operazione: metà della partecipazione è stata ceduta alla Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca, dando vita così a una nuova partnership locale e consentendo a quest'ultima di fare nuovi investimenti nel settore bancario, dopo l'uscita dalla propria banca ex conferitaria.

L'entità minore delle risorse annualmente disponibili per le erogazioni (circa 2,5 milioni di euro) consente uno spettro di operazioni limitato. L'attività erogativa è basata prevalentemente sull'esame e sulla selezione delle proposte giunte nell'ambito del bando annuale e, comunque, su un contributo medio di circa 6.000 euro.

Il colloquio con uno dei responsabili della Fondazione⁹⁹ ha evidenziato alcuni aspetti peculiari.

Un elemento essenziale del processo di valutazione ex-ante delle proposte è il passaggio attraverso le commissioni consultive. Queste sono organi composti da esperti interni o esterni alla Fondazione che hanno competenze tematiche specifiche e hanno il compito di supportare gli organi di indirizzo nella valutazione delle proposte di contributi. Nello specifico, esse producono studi, relazioni e pareri (non vincolanti dal punto di vista strettamente giuridico) riguardanti gli ambiti di intervento della Fondazione. Le commissioni istituite al 31 dicembre 2012 sono:

- Commissione Beni Artistici, Storici e archeologici e attività culturali e artistiche;*
- Commissione Solidarietà;*
- Commissione Formazione;*
- Commissione Progetti Pilota e Sviluppo Locale;*
- Commissione Ambientale.*

La caratteristica interessante delle Commissioni è quella di esaminare e confrontare le richieste di contributo unicamente sotto il profilo dell'opportunità, lasciando alla segreteria amministrativa le verifiche documentali.

6 - Governance

Lo Statuto (art. 5) prevede i seguenti organi:

- l'Organo di indirizzo;
- il Consiglio di Amministrazione;
- il Presidente della Fondazione;

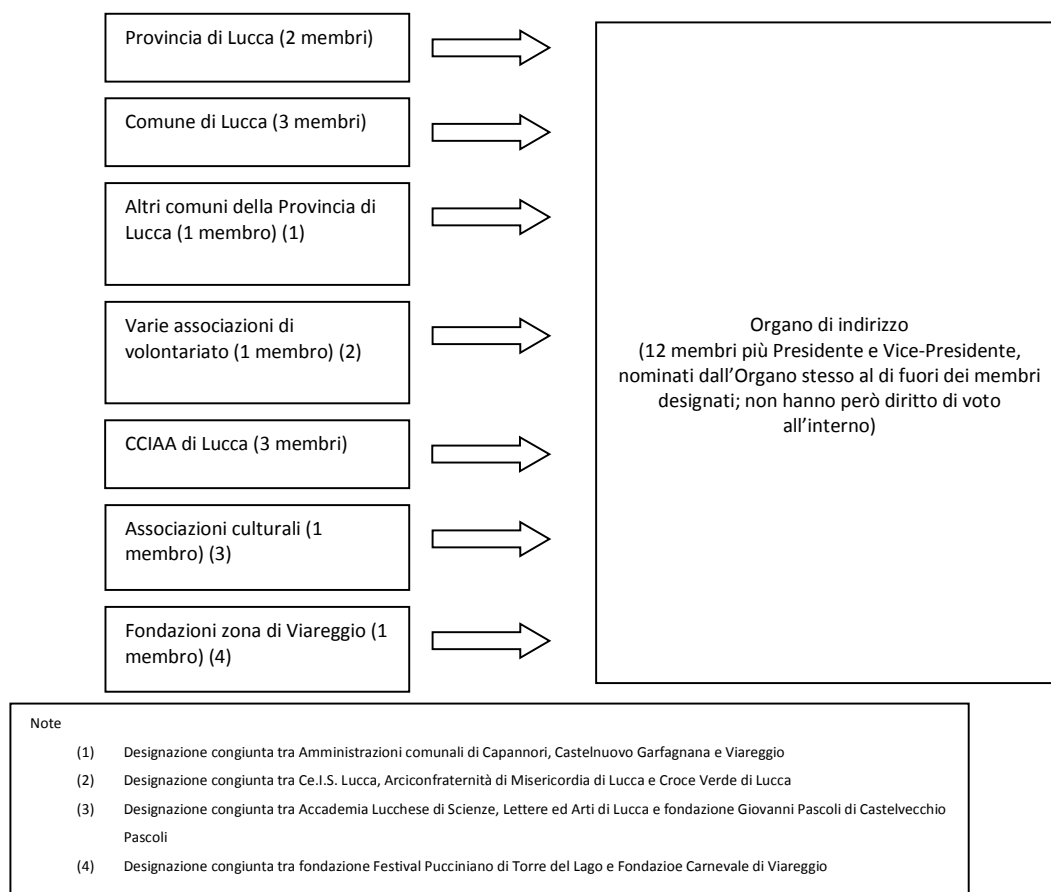
⁹⁹ Intervista svolta in data 29 ottobre 2013.

- il Collegio Sindacale;
- il Segretario Generale.

Organo di indirizzo

Le prerogative che lo Statuto assegna all'Organo di Indirizzo ne fanno l'organo principale di tutte le azioni della Fondazione. Le sue competenze sono a tutto campo e, tra le altre, riguardano: la nomina del Presidente (e del Vice-Presidente), le modifiche allo Statuto e ai Regolamenti interni, l'approvazione della programmazione pluriennale, la nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale, l'approvazione del bilancio, l'utilizzo di avanzi di gestione, la definizione delle linee generali della gestione patrimoniale e la politica degli investimenti.

Molto interessante è la composizione dell'Organo di Indirizzo, come illustrato dallo schema seguente.



Innanzitutto, come detto non è presente la componente nominata dall'Assemblea dei soci; inoltre si nota una particolare rilevanza, rispetto alla Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca, data alle associazioni culturali, di volontariato e organizzatrici di eventi particolari del territorio lucchese.

Consiglio di Amministrazione

Lo statuto assegna al Consiglio di Amministrazione “tutte le attività amministrative e gestionali della Fondazione, con esclusione e nel rispetto delle competenze, delle prerogative e delle attività riservate all'Organo di Indirizzo”, fermo restando la “netta e rigorosa distinzione tra funzioni e poteri di indirizzo e di amministrazione”.

In pratica, governa le attività operative della Fondazione, predisponendo i bilanci preventivi e consuntivi, provvede alle erogazioni, alla designazione dei rappresentanti della Fondazione in seno ad altri enti, acquisti, cessioni ed altro ancora.

Presidente

Il Presidente, nominato dall'Organo di Indirizzo, ha compiti di impulso e coordinamento rispetto agli Organi e di vigilanza sull'esecuzione delle deliberazioni da essi assunte. Egli ha la rappresentanza legale della Fondazione e la firma sociale.

Collegio Sindacale

Analogamente a quanto già precisato per la Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca, i Sindaci sono nominati dall'Organo di Indirizzo (in numero di tre) e hanno le attribuzioni e i poteri stabiliti dal Codice Civile in quanto applicabili.

Segretario Generale

È una figura a cui lo Statuto attribuisce rango di organo sociale; è nominato dal Consiglio di Amministrazione ed è il capo degli uffici e del personale della Fondazione. Partecipa alle adunanze degli organi deliberanti con funzioni consultive e propositive, e può essere titolare di deleghe operative dal Consiglio di Amministrazione o dal Presidente.

C – Fondazione Monte dei Paschi di Siena

7 - Governance, scopi e organizzazione

Il caso del Monte dei Paschi si presenta unico nel panorama italiano: origini storiche, evoluzione, sviluppo e una crisi quasi distruttiva hanno caratterizzato una storia lunga mezzo millennio. A differenza dei casi visti finora, anche dopo l'applicazione della legge Amato-Carli e la privatizzazione della banca, è praticamente impossibile scindere le vicende della Fondazione da quelle della ex-conferitaria, in un intreccio – tutt'altro che limpido – di questioni locali, politica, affari e interessi economici enormi. Sarà compito delle ben note indagini giudiziarie in corso verificarne i profili e le responsabilità; più modestamente, questo lavoro si propone l'obiettivo di analizzare le precondizioni economiche e storico-sociali che hanno permesso una serie di scelte gestionali nefaste e pesantissime dal punto di vista della distruzione del patrimonio collettivo.

Nello studio di questo caso, perciò, sarà necessario entrare anche nel merito di alcune scelte “industriali” compiute dall'accoppiata Banca-Fondazione. Nell'esame del caso, saranno riportate alcune citazioni tratte da un'intervista svolta mediante questionario¹⁰⁰.

Una delle peculiarità distintive della Fondazione Monte dei Paschi è contenuta all'articolo 3 dello Statuto¹⁰¹:

La Fondazione [...] garantisce il proprio impegno affinché:

- siano mantenute nella città di Siena la sede e la Direzione Generale della Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.;*
- almeno la maggioranza dei membri e il Presidente del Consiglio di Amministrazione della Banca Monte dei Paschi di*

¹⁰⁰ Questionario ricevuto nel mese di aprile 2014

¹⁰¹ Nella nuova versione del giugno 2013.

Siena S.p.A. siano scelte tra persone domiciliate nel Comune o nella Provincia di Siena.

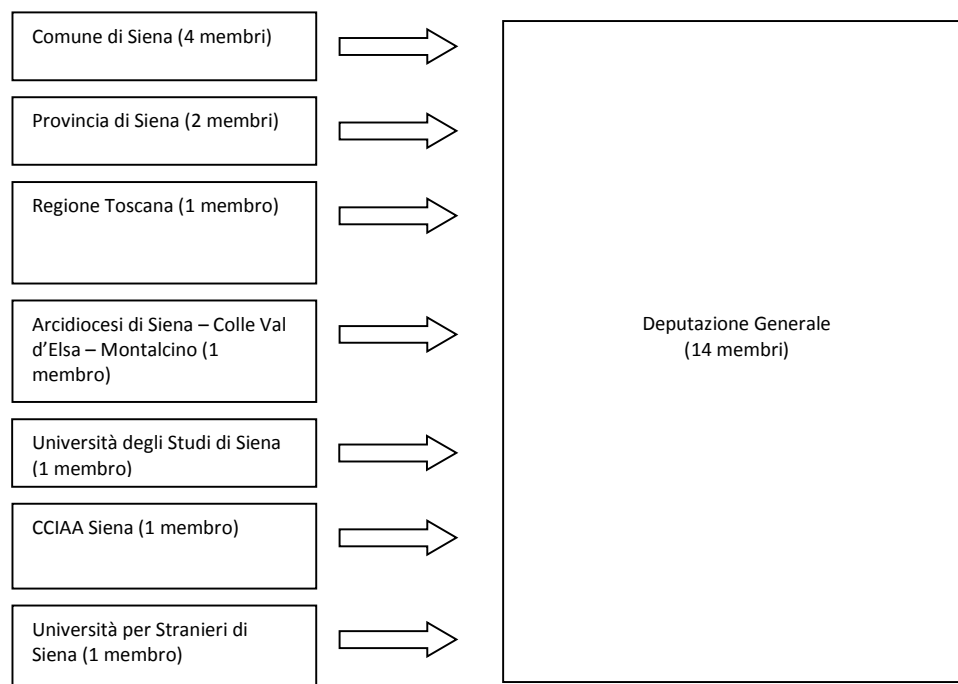
Fin dalle prime righe è quindi evidente che l'istituzione, pur dichiarando la propria indipendenza e autonomia, nasce come ente di "appoggio" a qualcos'altro, nella fattispecie la banca ex-conferitaria. Le finalità di utilità sociale, tipiche delle fondazioni bancarie, vanno a braccetto con gli impegni di controllo sulla banca: proprio questo obbligo morale va sempre tenuto presente nel giudizio su molte scelte critiche. Come se ciò non bastasse, si pensi che, fino alle modifiche approvate a luglio 2013 (in piena crisi aziendale), nello Statuto della Banca MPS era in vigore una norma che vietava il possesso di quote superiori al 4% per gli altri azionisti. Nella visione originale, Siena doveva essere il dominus assoluto della Banca, e impedire qualunque intromissione pesante.

La governance interna della Fondazione è definita secondo gli organi seguenti, denominati con le antiche nomenclature:

- Deputazione Generale (organo di indirizzo);
- Deputazione Amministratrice (organo di amministrazione);
- Presidente;
- Collegio dei Sindaci (organo di controllo);
- Provveditore (direttore generale).

Deputazione Generale

La Deputazione Generale è composta da 14 Deputati, designati secondo lo schema seguente.



A questi occorre aggiungere 3 ulteriori membri nominati dalla Deputazione stessa nell’ambito del volontariato, dell’arte, della cultura, della ricerca scientifica e altri settori di rilevanza strategica per il territorio di riferimento.

Non vi sono, invece, particolarità riguardanti le prerogative dell’organo, che ha i pieni poteri di indirizzo e programmazione, tra i quali l’approvazione dei documenti contabili preventivi e consuntivi.

Deputazione Amministratrice

È diretta emanazione della Deputazione Generale, che nomina tutti i membri (4 più il Presidente); come già evidenziato, le principali competenze riguardano l’ordinaria e la straordinaria amministrazione, salvo quelli riservati all’organo di indirizzo.

Presidente

Nominato dalla Deputazione Generale, ha la rappresentanza legale e presiede gli organi della Fondazione.

Collegio dei Sindaci

I Sindaci sono nominati dalla Deputazione Generale (uno dei quali su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze) e ad essi spetta la funzione di controllo legale dei conti.

Provveditore

È nominato dalla Deputazione Amministratrice e ha competenze specifiche di natura tecnico-amministrativa. È delegato agli atti di ordinaria amministrazione, con il compito di formulare proposte agli organi deliberanti.

8 - Cenni storici ed evoluzione recente

La vicenda del Monte dei Paschi di Siena rappresenta, importanti aspetti storici e, oltre agli elementi tradizionali di un caso di studio accademico, propone risvolti di cronaca giudiziaria, i cui contorni al momento non sono ancora pienamente definiti. Non mancano, però, importanti momenti di scelte economico-gestionali, molto utili dove per capire può portare la pericolosa commistione tra finanza e politica.

Come già anticipato, nello studio di questo caso appare subito chiaro un elemento distintivo: la quasi piena sovrapposizione tra vicende della Fondazione e quelle della banca ex-conferitaria. In entrambi i due casi precedenti vi è stato un momento di discontinuità patrimoniale rappresentato dalla cessione delle quote dell'azienda bancaria (in toto per quanto riguarda la Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca; per la maggioranza nel caso della Fondazione Banca del Monte di Lucca) che ha portato, soprattutto, a una netta separazione delle vicende tra Fondazione e conferitaria, come era nello spirito della legge. Così non è stato per il Monte dei Paschi: per motivi che ora brevemente illustreremo, si è voluto mantenere un rapporto di controllo (azionario e di fatto) da parte della Fondazione, che si è, però, trovata impotente di fronte alla crisi della banca e ha quasi azzerato in pochi anni un patrimonio accumulato in mezzo millennio di attività.

Il Monte dei Paschi è sempre stata la banca di Siena e dei senesi e, fin dalla sua antica origine storica, ha avuto la classica natura di bene collettivo al servizio della comunità. Giuridicamente, era considerato un ente pubblico di proprietà demaniale del Comune di Siena, che nominava direttamente tutti i suoi amministratori. In comune con le casse di risparmio vi era il fatto che gli utili provenienti dalla attività bancaria erano accumulati nell'azienda, al netto di un quota (circa un quarto) destinata a opere benefiche. Così facendo, la crescita fu silenziosa e inarrestabile: il Monte divenne uno delle maggiori banche italiane, assieme alla Cariplo e all'istituto San Paolo.

Nemmeno il regime fascista riuscì nell'impresa di "addomesticare" il Monte dei Paschi e si dovette accontentare di un primo – ma significativo – mutamento statutario in merito alla nomina dei membri del Consiglio di Amministrazione, che passava a 8 membri così distribuiti:

- 4 nominati dal Comune di Siena;
- 3 dal Governo;
- 1 dalla Provincia di Siena.

Questo impianto rimase in vita anche nel dopoguerra e, come detto, lo sviluppo della Banca fu travolgente. In questo senso, l'assetto proprietario completamente pubblico e l'assenza di soci privati consentì, attraverso il progressivo accumulo di riserve e liquidità, il consolidamento della società. Riserve e liquidità che rappresentarono un prezioso strumento di sistema, durante le cicliche fasi macroeconomiche di crisi, per il salvataggio di altre banche private in difficoltà. Il Monte dei Paschi era particolarmente forte nel cosiddetto settore interbancario, operando cioè con prestiti alle altre banche; il rapporto con la politica si manteneva su di un piano piuttosto neutrale: i partiti tradizionali non si immischiavano più di tanto nelle vicende gestorie della banca e le nomine erano generalmente fatte in modo da non disturbare troppo l'efficace struttura tecnocratica interna. Tutto questo fino ai primi anni '90: l'ondata privatizzatrice del 1992-93 e la legge Amato-Carli, già ampiamente trattata, mutarono completamente il quadro di riferimento e il sistema delle banche pubbliche venne a poco a poco smantellato, preferendo puntare sui benefici della razionalizzazione del settore e in parte trascurando la complessità della gestione e le specificità storiche.

Nel 1995 Siena vive il travaglio dell'applicazione della legge Amato-Carli in modo particolarmente doloroso, con la separazione tra attività bancaria e fondazione, quest'ultima ben intenzionata a mantenere saldi gli equilibri storici – come detto, con un impegno solenne addirittura previsto a Statuto – e impegnata a trattenere l'intero pacchetto azionario. Impegno che, all'epoca, probabilmente risuonava da molte parti, ma che a Siena divenne un imperativo categorico: la senesità della Banca era una missione sacra e la Fondazione ne era il custode devoto.

Ma il mondo attorno stava rapidamente cambiando e gli equilibri creati in 500 anni di storia perdevano rapidamente forza. Il passaggio storico fu nel 1999 con la quotazione in Borsa del 28% del capitale: per la prima volta Siena e la Fondazione non avevano il controllo totalitario della banca. La quotazione aggiunse l'elemento del giudizio di mercato sulle performance aziendale, cosa che, in momento di grande solidità, appariva un punto di forza, divenuto però destabilizzante nei momenti negativi. L'euforia di quel periodo (siamo in piena "bolla speculativa" del mercato azionario) e l'enorme disponibilità di capitali però si rivelarono un pericoloso boomerang. Intanto, l'entrata in scena delle banche pubbliche nel mercato dei capitali si accompagnò alla necessità di razionalizzazione del sistema bancario nazionale con una forte spinta alla concentrazione del settore. Le grandi banche del nord Italia si preparavano a grandi manovre di alleanze e fusioni, ma l'eccessivo ancoraggio alla realtà locale fece perdere al Monte importanti occasioni per creare accordi strategici e così rimase fuori dai grandi giri. Mentre attorno al San Paolo, a Cariplo, all'ex Credito Italiano si stavano formando realtà di livello europeo, la banca più antica del mondo soffriva di crisi di identità, essendo rimasta esclusa sia dalle grandi aggregazioni delle Casse di Risparmio del Nord che dalle ristrutturazioni delle banche pubbliche del Sud. Nel grande dilemma se recitare il ruolo di aggregante o aggregata, Siena viveva una fase di attesa e incertezza strategica.

Ma, peggio ancora, con la privatizzazione cominciò una politica di generosa distribuzione degli utili – i cui effetti negativi sarebbero emersi più avanti – che vide come protagonisti sia i soci privati (tra cui anche importanti gruppi industriali) sia il socio-fondazione, che nel frattempo si era ingigantito sempre più costruendo un vero e proprio sistema di potere e consenso, con erogazioni in continua crescita che andavano a finanziare praticamente ogni ente, associazione e istituzione della città, dall'Università

alla sanità, dalle squadre sportive amatoriali a quelle professionistiche, parrocchie e contrade, passando naturalmente dalle amministrazioni locali. Centinaia e centinaia di rivoli di denaro che uscivano dalle casse della Fondazione. Protagonisti di questo sistema di potere erano i vertici dei partiti locali – in particolar modo quelli di centro-sinistra al governo sia in Comune che in Provincia – con interessamento del livello nazionale, viste le proporzioni delle cifre in ballo. Questo per quanto riguarda il profilo erogativo della Fondazione.

Nel frattempo, dal punto di vista gestionale, Banca e Fondazione stavano cercando di imporsi e accreditarsi come ente aggregante, all'interno di un sistema bancario in forte evoluzione e, in questo disperato tentativo, diedero vita a due grosse operazioni, entrambe con esiti rovinosi:

- l'acquisto della Banca del Salento nel 2001: 1,250 mld di Euro;
- l'acquisto della Banca Antonveneta nel 2006: per un impegno finanziario complessivo stimato nell'ordine di 17 mld di Euro¹⁰².

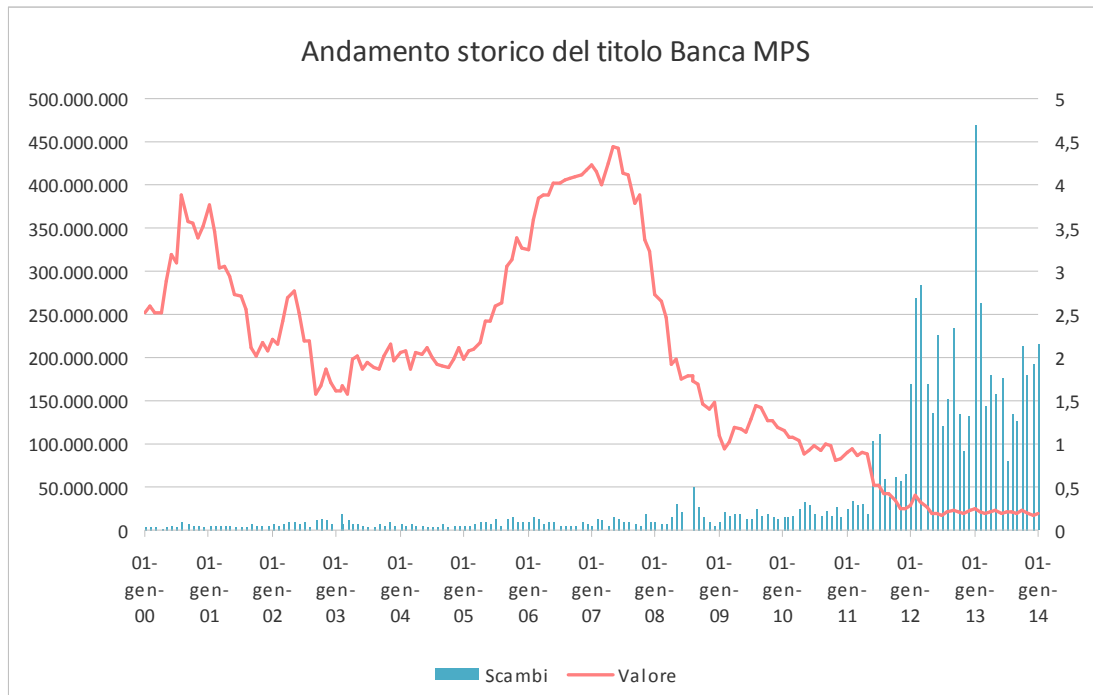
Soprattutto quest'ultima operazione ha rappresentato il simbolo di una gestione dissennata; per dare solo un'idea delle proporzioni del danno causato, basti pensare che il Monte dei Paschi nel 2006, all'epoca dell'operazione Antonveneta, aveva un valore di capitalizzazione di 9 miliardi e che la stessa Antonveneta era stata acquisita l'anno prima da una banca spagnola per circa 3 miliardi. In pratica, MPS acquistava una banca grande circa la metà a un prezzo doppio rispetto al proprio valore e sestuplicato rispetto all'ultima stima. Senza entrare nel dettaglio, è proprio su questi aspetti che si concentrano le attuali indagini giudiziarie.

Ma cosa pensava la Fondazione, in qualità di socio principale? Ecco l'altro punto debole della catena decisionale: non solo la Fondazione avallò l'operazione, ma si apprestò a festeggiare la fusione e l'ingresso di Siena nei grandi "salotti" finanziari, come si finalmente si fosse emendata dal ruolo ristretto negli interventi sociali e diventando così una protagonista del mondo economico. Con una spericolata operazione finanziaria, dai contorni veramente paradossali, la Fondazione decise di sottoscrivere gli enormi aumenti di capitale del Monte – necessari per concludere l'acquisizione

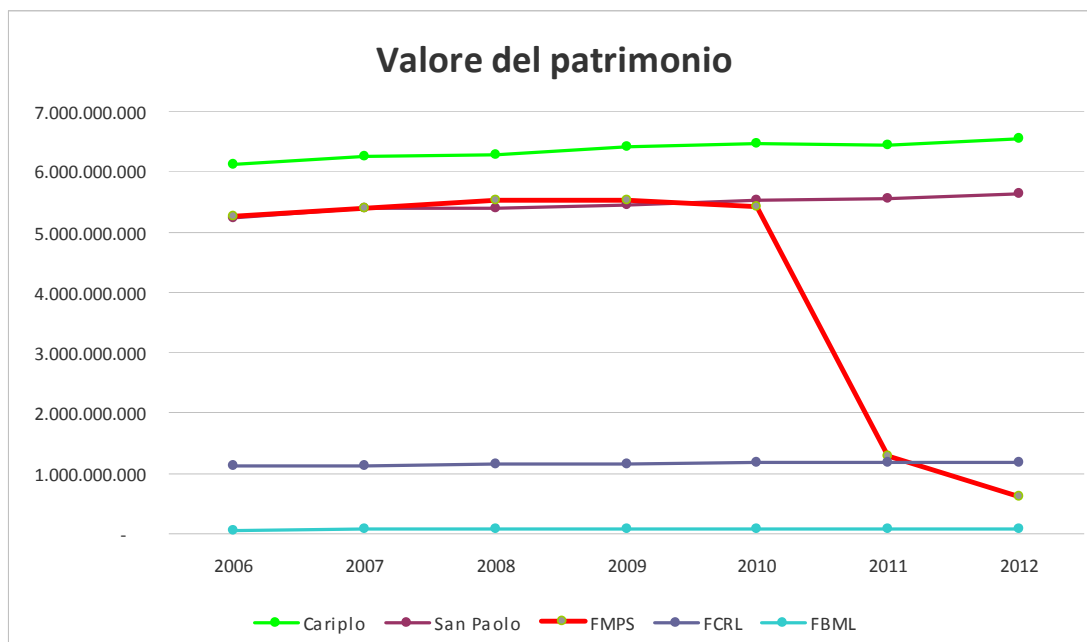
¹⁰² Dati ufficiosi diffusi da fonti giornalistiche, sui fatti in parola sono ancora in corso indagini giudiziarie.

Antonveneta – indebitandosi e dando in garanzia le azioni stesse. Con ciò, la Fondazione perse ogni residua possibilità di indipendenza, destinando l'intero suo patrimonio a garanzia della partecipazione nella banca (fino al mese di gennaio 2014 era ancora il socio principale, con una quota del 33% circa).

Le conseguenze fatali derivanti dalle perdite precedenti si sono tradotte in un crollo del valore di borsa del titolo Banca MPS, come evidenzia il grafico seguente.



Il valore di borsa a gennaio 2014 rappresenta circa il 4% del valore massimo registrato nel 2007: ciò significa una riduzione a 1/25 del valore per gli azionisti. L'enorme crescita del volume degli scambi a partire dal 2011 testimonia il mutamento genetico della Banca, che da investimento solido e sicuro si è trasformata in un gigantesco punto interrogativo. Lo stesso fenomeno, visto dal punto di osservazione della Fondazione, si è rapidamente tradotto in un drastico impoverimento del patrimonio a disposizione, come risulta dal grafico seguente (tratto dai rapporti Acri).



I dati storici della Fondazione MPS evidenziano in modo crudo la realtà di un'organizzazione che, a un certo punto, ha smarrito i propri punti di riferimento, mettendo a rischio non solo la propria attività istituzionale, ma la sua stessa esistenza. E' da sottolineare il fatto che, anche all'apice della crisi, nessuno ha osato mettere in discussione il ruolo di socio principale della Fondazione e la senesità della Banca, ruolo che, anzi, viene ribadito dalla Fondazione stessa nella Relazione al Bilancio 2012:

la Fondazione è ormai strettamente legata ai destini di Banca Monte dei Paschi, alla sua capacità di risorgere e di tornare a produrre utili in tempi che purtroppo le recenti vicende spingono oltre le previsioni contenute nel nuovo piano industriale. Non ci sono alternative, se non nel confidare nel nuovo management, nelle misure talvolta dolorose che sono state e saranno adottate.

La conseguenza più vistosa di tutti questi fatti è che la Fondazione MPS ha smarrito la capacità di far fronte alla sua missione primaria di fare iniziative di utilità sociale. Le nuove erogazioni stanziare nel 2012 ammontano a 18 milioni di euro (circa

un decimo di quanto distribuito nei periodi di floridità)¹⁰³, coperte con fondi accantonati negli anni precedenti, visto che gli ultimi due esercizi hanno portato una perdita complessiva per 530 milioni di euro¹⁰⁴.

Nel corso del 2013 la Fondazione sembra aver davvero voltato pagina, con un nuovo gruppo dirigente e l'obiettivo di ricostruire una propria identità, finalmente distinta dalla banca. Dopo aver rinviato l'aumento di capitale proposto dal management della banca a fine dicembre¹⁰⁵, è notizia di questi giorni¹⁰⁶ la vendita di ulteriori quote azionarie, che serviranno a coprire interamente i debiti pregressi, in modo da mettere in sicurezza i conti della Fondazione.

Al momento è ancora presto per valutare se la storia della Fondazione MPS è giunta a un "lieto fine", tuttavia queste ultime operazioni confermano che si è aperta una fase nuova, evidenziata nettamente nell'intervista:

Con le recenti dismissioni e l'estinzione del debito finanziario pregresso, si è appena compiuto un passaggio determinante per la messa in sicurezza dell'Ente. Adesso il passaggio necessario e conseguente è l'avvio di un percorso di diversificazione del patrimonio che consenta di generare una stabile e adeguata redditività di lungo periodo.

Il ridimensionamento patrimoniale obbliga, tuttavia, anche a una profonda revisione dell'attività erogativa.

Per quanto riguarda l'attività istituzionale si dovrà anzitutto commisurare le erogazioni annuali con i flussi finanziari

¹⁰³ A titolo di esempio, nel 2008 le erogazioni stanziare erano circa 165 milioni di euro.

¹⁰⁴ Cfr. Bilancio Consuntivo 2012 – Fondazione MPS

¹⁰⁵ Si veda, tra gli altri, Massaro F., Mps, aumento di capitale a maggio, Corriere della Sera, 28 dicembre 2013 in www.corriere.it.

¹⁰⁶ Si veda, tra gli altri, Gualtieri L., fondazione MPS rompe gli indugi, Milano Finanza, 19/03/2014.

effettivi. Occorrerà inoltre implementare percorsi di auto-sostenibilità dei progetti finanziati anche attraverso la ricerca di opportune sinergie con il settore pubblico e gli altri operatori del privato sociale. La sfida è quella di rimanere un punto di riferimento per lo sviluppo della comunità nonostante le contenute risorse finanziarie a disposizione. Questo non significa riprodurre su piccola scala quanto fatto in passato ma impostare un nuovo modello di gestione dell'attività istituzionale che sappia concentrare le risorse, non solo finanziarie ma anche professionali, su progetti ad alto valore aggiunto per la comunità.

Quello che è certo, è che solo avendo ben presente la distinzione di ruoli si può giungere a un equilibrato e armonico realizzazione degli obiettivi di crescita e sviluppo sociali propri di una fondazione.

9 - *Considerazioni comuni sui casi di studio*

Le informazioni raccolte sui casi esaminati portano ad alcune riflessioni generali. In merito alla governance statutaria, nell'impianto complessivo non si rilevano differenze sostanziali: gli organi di vertice ricalcano quelli previsti dalla normativa (organo di indirizzo, organo di amministrazione e organo di controllo) più l'assemblea dei soci, presente unicamente nel caso della Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca, come detto avente origine associativa. Differenze significative, invece, si riscontrano nelle modalità di nomina: la tabella seguente mostra gli enti competenti nella designazione dei componenti¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Nostra elaborazione.

	F. CRL		F. BML		F. MPS	
	Numero componenti	%	Numero componenti	%	Numero componenti	%
Organo di indirizzo	14	100%	12	100%	14	100%
<i>designati da:</i>						
Enti locali (elettivi)	4	29%	6	50%	7	50%
Altri enti pubblici	2	14%	3	25%	3	21%
Istituzioni non profit	1	7%	3	25%	1	7%
Assemblea dei soci	7	50%	-	0%	-	0%
Cooptazione	-	0%	-	0%	3	21%

Ancora una volta, sono facilmente riscontrabili le due nature di appartenenza: Fondazione BML e Fondazione MPS, come enti “istituzionali”, hanno una forte componente proveniente dagli enti locali del territorio di riferimento, Fondazione CRL, data la natura “associativa”, vede un forte peso dell’Assemblea dei Soci e un limitato potere degli enti locali, peraltro ulteriormente ridotto dal fatto che essi non nominano direttamente i membri ma designano una rosa di nomi, tra i quali è l’Organo di Indirizzo stesso che effettua la scelta. È evidente che un modello siffatto garantisce – almeno in linea teorica – un maggior grado di autonomia rispetto alle pressioni esterne.

Restando in tema di governance, nelle interviste non si rilevano particolari istanze circa eventuali riforme necessarie al miglioramento del sistema, ritenendo adeguati i principi ispiratori delle norme della riforma del 1998-99 e integrati dalle sentenze della Corte Costituzionale. In ogni caso, si sottolinea l’importanza dell’autoregolamentazione e delle potenzialità della Carta delle Fondazioni come strumento per migliorare la governance di sistema.

Le tre fondazioni hanno scelto strategie completamente diverse rispetto alla rapporto con la banca conferitaria. Si va dalla scelta di dismettere completamente il pacchetto azionario (F. CRL), alla conservazione di un pacchetto di minoranza “qualificata” (F. BML) a presidio del rapporto banca-territorio, alla politica estrema di mantenimento della quota azionaria di controllo (F. MPS), almeno fino al 2012, anno nel quale la crisi aziendale ha consigliato l’avvio di un processo di vendita. Emettere un

giudizio di merito sui singoli casi è impossibile se prima non si fissano dei parametri di valutazione. Se si analizzano queste operazioni con una lente esclusivamente microeconomica, non vi sono dubbi che per chi ha portato a termine la dismissione è stato un vero affare e, al contrario, chi ha perseguito a oltranza il mantenimento del controllo – oltre a presentare profili di illegittimità – si è trovato davanti a prospettive di gravi perdite patrimoniali. Il momento chiave è stato il periodo intorno al 2007-2008: chi è riuscito a monetizzare¹⁰⁸ in quel periodo ha potuto godere dei prezzi crescenti; chi ha atteso ha visto scendere il valore a causa dell'incidere della crisi finanziaria globale.

Tuttavia, la sola analisi microeconomica rappresenta una parte del complesso strategico, che trascura gli effetti di sistema che le ex casse di risparmio avevano sul territorio, in termini di rapporti diretti con il tessuto produttivo e di accessibilità di accesso al credito. Questo spiega, almeno in parte, la ritrosia delle fondazioni nel percorso previsto dalla normativa rispetto alla dismissione delle quote nelle banche, nonché alcune complesse manovre di rientro nel mondo bancario¹⁰⁹.

Ulteriore parametro interessante è la politica erogativa. Anche in questo caso si hanno tre approcci diversi. Per quanto riguarda la Fondazione MPS, come detto essa vive un momento di ristrutturazione, i cui esiti dovranno essere valutati in futuro. Ben diverse sono le caratteristiche della Fondazione BML, la cui attività erogativa è concentrata su alcuni settori specifici (arte e cultura) e su contributi di entità ridotta. La Fondazione CRL attualmente rappresenta un punto di riferimento, sia per le opere infrastrutturali che per il sostegno di attività correnti. Le ampie risorse disponibili la rendono un interlocutore privilegiato per l'avvio di qualunque iniziativa pubblica; la sua autonomia rispetto alle iniziative collettive ci propone nuove riflessioni, che esamineremo nel prossimo capitolo.

¹⁰⁸ O a congelare il prezzo di vendita con opzioni *put* a termine.

¹⁰⁹ Abbiamo fatto cenno all'investimento della fondazione CRL nella Banca del Monte Spa. Inoltre, secondo fonti giornalistiche (si veda articolo Festa C., Mps, due cordate per la fondazione, *Il Sole 24 Ore*, 2 febbraio 2014).

Capitolo 7 - Il dibattito attorno alle fondazioni bancarie e le prospettive evolutive

1 - Il rapporto con lo Stato e gli enti territoriali

Gli stati occidentali moderni si trovano oggi di fronte a sfide difficili. L'emergere sui mercati mondiali di nuove potenze economiche, la questione dell'immigrazione, i problemi interni delle società multietniche e multiculturali, il progresso tecnologico sono i temi che quotidianamente formano l'agenda dei vari governi nazionali. Tutto questo, mentre i bilanci pubblici dei paesi dell'Unione Europea sono sottoposti a vincoli e stress senza precedenti, come il Patto di stabilità e il Fiscal Compact. In questo quadro istituzionale, diventa sempre più problematico conciliare le politiche di sviluppo economico del Paese nell'ambito della competizione globale con gli investimenti nello Stato sociale che il livello di protezione e di tutela dei diritti storicamente acquisito nei paesi occidentali richiede.

La conclusione è amara: lo Stato non ce la fa¹¹⁰.

Ecco dunque che il modello della sussidiarietà può assumere un ruolo determinante nel mobilitare risorse aggiuntive dove lo Stato non arriva, come pure il schema teorico della sussidiarietà suggerisce. Sorge, però, un rischio: quello di considerare il settore non-profit e le fondazioni bancarie (laddove con la loro ricchezza riescono ad essere incisive nei loro investimenti) come la panacea di tutti i mali, la formula magica per realizzare ciò che l'inefficienza altrui o politiche sbagliate non riescono a produrre. Non devono, in sintesi, diventare un alibi, come sottolineato da Di Lascio e Segre¹¹¹:

¹¹⁰ Bassanini F., Terzo settore, fondazioni bancarie, globalizzazione: la Costituzione presbite, in www.astrid-online.it.

¹¹¹ Di Lascio V. – Segre G., Il contributo delle fondazioni di origine bancaria alla spesa delle amministrazioni locali per la cultura e i beni culturali, Società italiana di economia pubblica, 2007.

Il ruolo significativo svolto dalle fondazioni nel finanziamento dei beni e delle attività culturali [...] impone infatti una domanda conclusiva: si tratta di un primo passo nella costruzione di un effettivo sistema di sussidiarietà orizzontale ai diversi livelli degli enti locali [...] determinando l'avvio di un virtuoso intreccio pubblico-privato basato sulla complementarietà reciproca, ovvero di un semplice processo di supplenza/sostituzione nei riguardi degli enti locali da parte delle fondazioni? Le difficoltà della finanza pubblica e, in particolare, di quella locale, anche a seguito della riduzione dei trasferimenti statali e dell'introduzione degli stringenti vincoli del patto di stabilità interno, non possono infatti diventare un alibi per snaturare il ruolo delle fondazioni mutandone la loro funzione sussidiaria.

In pratica, si evidenzia un fatto: le fondazioni si muovono su di un crinale “scivoloso”, lungo il confine sfumato tra affermazione del ruolo sussidiario e la resa verso un sistema sostitutivo dell'intervento pubblico, perlopiù con fortissime disparità territoriali. Non vi può essere sussidiarietà se lo Stato rinuncia ad affrontare le proprie inefficienze e priorità; la presenza di istituzioni come le fondazioni bancarie non esime dall'affrontare i problemi di efficienza e produttività dello Stato e delle autonomie locali, in un quadro di riforma del sistema istituzionale.

La realizzazione concreta della sussidiarietà influenza anche i rapporti con gli enti locali: il principio si può tradurre anche come una barriera al potere pubblico, nel senso che non può essere posto un limite irragionevole all'azione di privati che svolgono attività di interesse generale. Rispetto a questo tema, le fondazioni possono muoversi con iniziative svolte in collaborazione con gli enti pubblici o iniziative svolte in proprio (o in collaborazione con altri soggetti diversi da istituzioni pubbliche). Nel primo caso, l'ente pubblico ha il dovere di collaborazione e ha la facoltà di promuovere ogni forma contrattuale e di *partnership*.

In altre parole possono essere ipotizzate specifiche convenzioni per la gestione di servizi pubblici che rientrano tra quelli “ammessi” dal D.Lgs. n. 153/1999, possono essere costituite società tra enti locali e fondazioni per la gestione di servizi pubblici locali e/o per specifiche attività di interesse pubblico generale o di generale utilità, possono essere costituite fondazioni.

Ciò che conta, pertanto, è la realizzazione di un interesse pubblico attraverso la convergenza di due realtà distinte. Quello che oggi appare “pericoloso”, è che la debolezza attuale degli enti locali rischi di porli in una posizione di subalternità rispetto a enti con risorse maggiori e con più ampie capacità di intervento.

Uno dei possibili settori di *partnership*, espressamente citato nella legge, è quello dei beni culturali. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che si possano stipulare protocolli di intesa con le fondazioni bancarie, al fine di promuovere e valorizzare il patrimonio culturale e garantire un miglior coordinamento delle risorse investite. Con ciò si realizza il c.d. effetto moltiplicatore: le risorse assegnate a un certo obiettivo fanno da catalizzatore per altri investitori, creando così un circolo virtuoso.

È evidente, tuttavia, che il rapporto tra enti locali e fondazioni (autonome) non può che essere su base volontaristica. Di sicuro, il rapporto con il territorio di riferimento forma tuttora un binomio inscindibile.

2 - Le valutazioni negative provenienti dall'area liberale

Gran parte delle voci critiche rispetto alla natura e all'operatività delle fondazioni bancarie provengono da intellettuali e studiosi dell'area liberale. In primo luogo, viene messa sotto accusa la commistione tra banche e mondo delle fondazioni, ritenendo queste ultime ancora troppo potenti, detenendo quote azionarie significative ed esercitando una eccessiva influenza in fase di nomina dei vertici bancari. Boldrin e

altri¹¹² puntano il dito contro le alterazioni delle condizioni di mercato derivanti dall'abitudine di portare nella catena di controllo delle banche soggetti di natura politica, che non essendo titolari del capitale tendono a fare scelte gestionali più rischiose e, in ogni caso, non necessariamente collegate agli obiettivi propri di un istituto bancario (come favorire imprenditori "amici" o iniziative locali prive di requisiti di sostenibilità). Tale fenomeno viene visto ancor più negativamente dopo le vicende del Monte dei Paschi di Siena.

A dimostrazione di questa tesi, viene portato a esempio la massiccia presenza di politici o ex politici di professione negli organi gestionali delle fondazioni; in questo senso, anche lo strumento autodisciplinare della Carta non si è rivelata molto efficace, a causa di una eccessiva vaghezza rispetto all'attuazione concreta dei principi di autonomia e incompatibilità delle cariche. Per sintetizzare il caso dei numerosi politici alla guida delle fondazioni si è parlato di queste ultime come "porte girevoli" dalle quali si entra e si esce, citando il recente esempio dell'ex sindaco di Torino, Chiamparino, che ha terminato il mandato comunale nel 2011 e nel 2012 è stato eletto Presidente della Compagnia di San Paolo, carica dalla quale si è dimesso nel febbraio 2014, in vista della prossima candidatura a presidente della Regione Piemonte.

L'origine di tutte le anomalie è il possesso di quote troppo elevate nelle aziende bancarie. In questo senso, la vicenda del Monte dei Paschi non può essere considerata un incidente, ma il frutto di un problema sistemico. Zingales¹¹³, a tal proposito, fonda le sue valutazioni sulla contraddizione tra la presenza delle fondazioni nel capitale delle banche e la necessità di elaborare strategie economiche orientate al profitto. Perché gli istituti di credito – imprese strategiche per l'intera economia nazionale – devono essere influenzate (o guidate direttamente) da istituzioni locali? Si rischia di far prevalere indirizzi e obiettivi ben lontani dalla logica di mercato, qualcosa di ben peggiore dello Stato imprenditore. Le fondazioni sono viste come centri di potere autoreferenziali che

¹¹² Si veda Boldrin M., Giannino O., Moro A., Stagnaro C. - Risposta a Guzzetti sulle fondazioni bancarie, in www.fermareildeclino.it.

¹¹³ Si veda Petti E. - Le fondazioni, più opache e potenti della politica, in www.linkiesta.it.

vivono al di sopra del potere rappresentativo e si fanno lobby di una generica società civile, di fatto guidate da élite portatrici di interessi ben precisi.

Tali critiche sono in parte riprese anche dall'ultimo Economic Survey dell'OCSE citato da Pacifico¹¹⁴: secondo questa analisi i possibili investitori sono scoraggiati dall'operare nelle banche italiane a causa – oltre che di una certa ostilità preconcepita rispetto agli stranieri – per il regime speciale delle fondazioni che scoraggerebbe gli investitori e contribuirebbe a rendere più opaco e chiuso il sistema. L'esito di tutto questo è una bassa capitalizzazione delle banche e uno scenario prospettico di scarsa crescita e poco incoraggiante.

Infine, in una indagine del 2006, Perotti¹¹⁵ metteva in luce il rischio inefficienza delle fondazioni nello svolgimento del loro ruolo sociale, osservando come in 20 casi le spese di struttura fossero superiori al 50% delle erogazioni e in 4 addirittura superiori. Questo dato preoccupante era utilizzato a dimostrazione della tesi secondo cui le fondazioni, più occuparsi di benessere sociale, erano organizzazioni inefficienti e strumenti di potere dei notabili locali.

3 - *Le critiche di Mediobanca...*

L'attività delle fondazioni è stata oggetto di due rapporti del centro studi di Mediobanca nel 2012 e nel 2014¹¹⁶, che hanno affrontato questo mondo in modo molto dettagliato, facendo emergere diversi punti interessanti e prospettando alcune linee evolutive. Le argomentazioni di Mediobanca sono utili perché offrono una lettura priva di connotazioni pregiudiziali o ideologiche, concentrandosi sugli aspetti di economicità e redditività.

In dettaglio, nel rapporto 2012 Mediobanca si è concentrata sull'aspetto della composizione del portafoglio investimenti, giudicato ancora troppo concentrato: dal

¹¹⁴ Pacifico F., Tutti contro le fondazioni bancarie, in www.economiaweb.it.

¹¹⁵ Perotti R., fondazioni, buone opere e grandi costi, *Il Sole 24 Ore*, 24/09/2006.

¹¹⁶ Filtri A. – Guglielmi A., *Italian Banking Foundations*, Mediobanca Securities, 2012; Filtri A. – Guglielmi A. – Carzana A., *Italian Banking Foundations*, Mediobanca Securities, 2014.

punto di vista dei rendimenti, si auspica una progressiva uscita dal settore bancario, in quanto l'investimento non è ritenuto, in prospettiva, adeguatamente remunerativo rispetto ai titoli di Stato, al settore delle utilities o ad altri fondi di investimento internazionale. Impieghi alternativi che, evidentemente, dovrebbero avvenire a scapito del rapporto di prossimità col territorio. L'uscita dal settore bancario non ha, quindi, solo fondamenti di politica economica sistemica, ma pure una ragione prettamente pratica.

Il rapporto sottolinea come il concetto di autodisciplina introdotto dalla Carta delle fondazioni non abbia ancora preso corpo concretamente, per esempio rispetto alle questioni delle incompatibilità o del limite di indebitamento (solo poche hanno appositi vincoli statutari).

Un altro punto critico messo in luce da Mediobanca è la filosofia del cosiddetto "spendi ciò che guadagni". Come già evidenziato, le risorse destinate all'attività erogativa sono determinate dall'investimento delle poste patrimoniali, da cui sono scorporati i costi della struttura amministrativa, le imposte e le varie riserve. L'entità da erogare, quindi, è funzione dei rendimenti, delle imposte e dell'efficienza interna: tutto il rischio è trasferito sui destinatari delle erogazioni, che in periodi negativi potrebbero vedere ridotti al minimo i contributi. Questo significa che, stante questo modello funzionale, le fondazioni non sono in grado di prendere impegni a medio-lungo termine, né garantire contribuzioni a carattere continuativo. I beneficiari, viceversa, si trovano in difficoltà dal momento che qualunque interruzione dei versamenti, anche di natura transitoria, si traduce immediatamente in un blocco delle attività (si pensi a progetti in ambito sanitario, della ricerca scientifica, ecc.).

Il rapporto evidenzia anche alcune criticità dal punto di vista contabile. In primo luogo, i risultati economici di una fondazione non rappresentano correttamente le variazioni di valore nel portafoglio patrimoniale posseduto. Il risultato, infatti, è calcolato attraverso i flussi di ricchezza generati da vari investimenti, a prescindere dalla tipologia. In altri termini, esso è dato dalle cedole e dai dividendi realizzati, indipendentemente dal valore di mercato del singolo titolo. Infatti, le differenze di valore si riflettono sul bilancio di una fondazione unicamente in caso di cessione; parlando di importanti quote di partecipazione, le movimentazioni in questo settore sono molto

difficoltose. In materia, Mediobanca suggerisce due strade per allineare i valori di mercato con i risultati di bilancio:

- in anni di scarse entrate “proprie”, vendere sul mercato e ricomprare contestualmente quote di patrimonio con valore di bilancio più basso, al fine di realizzare utili aggiuntivi (sotto forma di plusvalenze) e tenere in linea le erogazioni;
- viceversa, in anni particolarmente vantaggiosi dal punto di vista delle entrate proprie, “approfittarne” per svalutare gli investimenti iscritti a bilancio con valori troppo alti, senza incidere troppo sul valore delle erogazioni.

Senza addentrarci ulteriormente nei dettagli contabili (pur rilevanti nell’ottica di rappresentare correttamente un patrimonio collettivo), si sottolinea quanto sia importante il valore della stabilità e dell’affidabilità delle erogazioni, soprattutto per dare continuità ai progetti sostenuti localmente.

In sostanza, occorre una politica gestionale atta a scongiurare due effetti contrari ma ugualmente negativi: l’*overspending* e l’eccesso di prudenza. L’*overspending* è il fenomeno di sopravvalutare i risultati economici in modo da avere più fondi per le erogazioni, in modo da garantire al management uno stabile consenso (cosa che, a lungo termine, può portare alla distruzione del patrimonio, come nel caso della fondazione Monte dei Paschi). Ma anche l’eccesso di prudenza è deleterio, poiché riduce artificiosamente il livello di erogazioni, con conseguente perdita di efficacia. Inaffidabilità delle erogazione e scarsa diversificazione sono i due rischi che corrono le fondazioni sotto il profilo dei risultati.

La diagnosi anticipata nel 2012 è più che confermata nel rapporto 2014; anzi, l’evoluzione degli ultimi anni si è rivelata persino peggiore delle previsioni in termini di rendimenti attesi e di valore economico creato. La concentrazione negli investimenti bancari ha determinato una consistente distruzione di patrimonio e rendimenti esigui, tenendo conto del livello di rischio dell’investimento.

Le considerazioni fatte portano, quindi, a suggerire la necessità di un nuovo – radicale – intervento normativo e di una riforma di sistema.

4 - ... e quelle del Fondo Monetario Internazionale

La necessità di una riforma di sistema viene messa in evidenza anche in un rapporto del Fondo Monetario Internazionale del 2013¹¹⁷. Il rapporto è utile perché non si limita a segnalare le questioni critiche ma si sofferma pure sugli aspetti positivi che il sistema della fondazioni ha permesso di realizzare:

- Sono state di supporto alla crescita e alla modernizzazione del sistema bancario, accompagnando il cammino di fusioni e accorpamenti;
- Nella recente fase di crisi, hanno avuto un ruolo di azionisti di riferimento a medio-lungo termine, sostenendo gli aumenti di capitale (richiesti dalle banche per ripianare le perdite prodotte dalla svalutazione delle attività).

Parallelamente a questi punti virtuosi, il documento non manca di sottolineare le proprie – ormai ben note – preoccupazioni: l’assoggettamento a una forte influenza politica, la scarsa trasparenza contabile e l’assenza di principi contabili uniformi, la mancanza di una inefficace vigilanza da parte dello Stato. Ma il punto chiave rimane l’eccesso di concentrazione nel controllo delle banche. Lo studio fa notare come il potere delle fondazioni vada ben oltre il dato numerico del possesso azionario, portando ad esempio i casi di Unicredit e Intesa San Paolo, nelle quali le fondazioni hanno quote di assoluta minoranza (rispettivamente il 9% e il 25%) ma riescono a nominare – attraverso alleanze, patti di controllo e altri strumenti simili – la quasi totalità degli amministratori (rispettivamente 84% e 81%).

Le proposte di riforma del Fondo Monetario partono da queste considerazioni:

- introduzione di un vincolo di diversificazione degli investimenti delle fondazioni, in modo da non concentrarsi eccessivamente e ridurre il rischio complessivo;
- introduzione di un limite di indebitamento, in modo da evitare le acquisizioni “allo scoperto”;

¹¹⁷ International Monetary Fund – Reforming the Corporate Governance Framework - Country Report No. 13/299 (Italy), settembre 2013

- in merito alla *governance* interna, prevenire i conflitti di interesse attraverso limiti stringenti agli incarichi di amministratore e periodi di sospensione del mandato prima e dopo gli incarichi politici¹¹⁸.

Queste analisi compiute su base internazionale – in questo giudizio si può includere anche il rapporto Mediobanca – hanno il vantaggio da darci un punto di vista distaccato e fuori dalle dispute di basso profilo, nonché il merito di affrontare la questione in modo “scientifico” e supportato da dati empirici. Per esempio, dallo studio del Fondo Monetario risulta che le banche dove la presenza di fondazioni è maggiore hanno dato risultati peggiori negli *stress test*¹¹⁹, sintomo di una debolezza intrinseca all’assetto proprietario. Elemento che supporta, ancor più, le istanze di chi vorrebbe la completa liberalizzazione del settore e l’uscita delle fondazioni dall’industria bancaria.

5 - *Le prospettive delle fondazioni-investitori: il consolidamento del ruolo di investitore istituzionale e le pressioni per una riforma*

Nel rileggere la storia recente, riteniamo che uno degli snodi cruciali del percorso istituzionale delle fondazioni sia stato quello intorno agli anni 2002-2003, con Giulio Tremonti Ministro dell’Economia. Il contesto economico-finanziario era, già in quel periodo, critico: bilancio dello Stato in sofferenza, pesanti vincoli agli investimenti pubblici dovuti al Patto di Stabilità¹²⁰, scarse o nulle risorse per enti locali. La strategia

¹¹⁸ Elemento che, come abbiamo visto, è gestito in modo volontaristico attraverso il Codice Etico.

¹¹⁹ Gli stress test sono simulazioni fatte delle Banche Centrali o dalle autorità di vigilanza per determinare se le banche hanno le risorse sufficienti a reggere l’impatto di un ambiente economico più difficile rispetto a quanto attualmente previsto.

¹²⁰ Dal sito della Ragioneria Generale dello Stato: “Il Patto di Stabilità Interno (PSI) nasce dall’esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita e specificamente nel trattato di Maastricht (Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione/P.I.L. inferiore al 3% e rapporto Debito pubblico delle AA.PP./P.I.L. convergente verso il 60%). L’indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (P.A.) costituisce, quindi, il parametro principale da controllare, ai fini del rispetto dei criteri di convergenza e la causa di formazione dello stock di debito. L’indebitamento netto è definito come il saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie (riscossione e concessioni crediti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni), desunte dal conto economico della P.A., preparato

155

economica era evidente e mirava al controllo di quelle (poche) fonti di entrata ancora non soggette alla vigilanza pubblica. In questo senso, le norme che intendevano “ripubblicizzare” le fondazioni bancarie (con l’assoggettamento alla vigilanza da parte del Ministero dell’Economia, la riduzione dell’autonomia e la prescrizione della nomina di almeno la metà degli amministratori da parte degli enti locali del territorio di riferimento) erano perfettamente coerenti con il disegno complessivo. Le successive sentenze della Corte Costituzionali del 2003 hanno, almeno in parte, bloccato il tentativo di riportare sotto il controllo pubblico le fondazioni e della loro ricchezza posseduta. Chiaramente questo passaggio vittorioso ha rafforzato le fondazioni stesse, richiamando la loro autonomia e il loro ruolo paritario nelle scelte strategiche di sistema.

L’avvio della nuova fase è rappresentato dall’ingresso, nel 2003, nel capitale della Cassa Depositi e Prestiti, che le ha consacrando come vero e proprio *partner* nelle operazioni finanziarie di interesse strategico nazionale. A ben vedere, CDP e fondazioni hanno molti elementi importanti:

- costituiscono un formidabile “serbatoio” di risorse finanziarie;
- sono istituzioni escluse dal perimetro del debito pubblico e non sono assoggettate al Patto di Stabilità;
- sono giuridicamente organismi privati che possono agire in modo snello e senza i vincoli del diritto amministrativo;

fattori che le rendono strategicamente fondamentali per qualunque azione di sviluppo economico del Paese.

L’ennesima conferma in tal senso è arrivata nel recentissimo provvedimento di riordino della Banca D’Italia (d.l. n. 133/2013). Con questo atto, il legislatore ha disegnato per la Banca d’Italia un cammino per certi versi simile a quello della Cassa Depositi e Prestiti, nella direzione di ampliare la base azionaria, permettendo l’ingresso di nuovi soci attratti da alti rendimenti. Le fondazioni bancarie sono, anche in questo caso, in prima fila: la legge riserva loro un ruolo di investitori nel futuro aumento di capitale, assieme a istituti bancari e assicurativi, enti previdenziali, fondi pensione.

dall’ISTAT. Un obiettivo primario delle regole fiscali che costituiscono il Patto di stabilità interno è proprio il controllo dell’indebitamento netto degli enti territoriali (regioni e enti locali).”

Queste due importanti operazioni (l'ingresso in CDP ed, eventualmente, in Banca d'Italia) rappresentano, a parere di chi scrive, un importante snodo che anticipa il cambiamento di "mestiere" delle fondazioni richiesto, come detto, dalle istituzioni finanziarie internazionali: da semplici gestori di partecipazioni bancarie e dispensatori di contributi a investitori avanzati e protagonisti del welfare e dello sviluppo locale.

Il ruolo di investitore istituzionale necessita però di una grande assunzione di responsabilità: l'investimenti in settori che possano garantire rendimenti costanti e l'abbandono di logiche localistiche o, peggio, politico-clientelari. Le pressioni per una riforma puntano quindi all'abbandono definitivo delle partecipazioni bancarie, in modo da ottenere due importanti risultati:

- aprire maggiormente l'azionariato delle banche¹²¹;
- investire i fondi ottenuti in settori maggiormente redditizi.

Nel rapporto Mediobanca 2014¹²² si suggerisce persino un possibile strumento tecnico per risolvere la questione: trasformare le partecipazioni delle fondazioni nelle banche in una sorta di obbligazioni convertibili¹²³, in modo da garantire il rendimento attraverso una cedola periodica, senza però avere influenza operativa, non avendo competenze su nomine e scelte gestionali.

Certamente, oltre alla riforma nella governance bancaria, c'è bisogno di miglioramento anche nella gestione interna delle fondazioni. Il rapporto IMF mette in luce due elementi critici: la mancanza di regola contabili uniformi e condivise, che permetta una lettura chiara e un confronto tra istituzioni diverse e l'assenza di trasparenza nella nomina degli amministratori delle fondazioni. È su questi punti che si gioca il futuro e la credibilità delle fondazioni.

¹²¹ Nel rapporto dell'International Monetary Fund - Country Report No. 13/299 (Italy), settembre 2013 si evidenzia come le fondazioni attraverso strumenti come liste congiunte, patti di sindacato riescano a controllare la maggior parte delle nomine dei *board* bancari, elemento ritenuto critico.

¹²² Filtri A. – Guglielmi A. – Carzana A., Italian Banking Foundations, Mediobanca Securities, 2014.

¹²³ Per la precisione, si tratta di Contingent Convertibles (Cocos), strumenti finanziari simili alle obbligazioni che possono essere convertite in azioni al verificarsi di alcuni eventi negativi, in modo da permettere alla banca di rispettare i parametri di solidità patrimoniale.

6 - *Le prospettive delle fondazioni-erogatori: il ruolo di driver dell'innovazione in campo sociale*

Certamente le fondazioni, al momento della loro istituzione, sono state pensate con lo scopo precipuo di gestire le partecipazioni bancarie e favorire il riassetto del settore, lasciando sullo sfondo il ruolo erogativo, sia pur mantenendolo in vita. Allo stato attuale, superata la fase di riorganizzazione degli assetti proprietari delle banche, sembra tornare in primo piano la necessità di riscoprire l'identità e le ragioni fondanti dell'attività filantropica.

Come ricordato, l'assenza di un fondatore – una delle caratteristiche peculiari di una fondazione bancaria rispetto all'universo delle fondazioni – determina una certa indeterminatezza riguardo alle finalità delle risorse a disposizione¹²⁴; come detto, è il legislatore che fissa gli obiettivi, non sempre dimostrando coerenza e chiarezza in merito.

Barbetta¹²⁵ evidenzia che

il processo di genesi delle fondazioni di origine bancaria [...] non ha certamente favorito la chiara identificazione di una missione e di una funzione originale, inducendo le fondazioni – per un lungo periodo – a concentrare la propria attenzione sul lato forse meno interessante della loro attività (la gestione e l'amministrazione dei patrimoni). Proprio questa genesi particolare ha reso difficile, per un lungo periodo di tempo, percepire la grande – ed irripetibile - opportunità che si era creata per il paese grazie alla trasformazione avviata nel settore creditizio. Vi era infatti la possibilità di creare, anche in Italia,

¹²⁴ Tant'è che Borzaga e Cafoggi (citati da Barbetta G.P., Barbetta G.P., Le Fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale, in www.unicatt.it) definiscono le fondazioni come “patrimonio in cerca di uno scopo”.

¹²⁵ Cfr. Barbetta G.P., Le Fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all'esercizio dell'innovazione sociale, in www.unicatt.it

un vasto insieme di soggetti filantropici che, per le loro caratteristiche particolari [...], avrebbero potuto contribuire in modo originale a migliorare il benessere collettivo e la gestione del sistema di welfare, del mondo della ricerca, dell'arte e dell'ambiente.

La tesi sostenuta, da noi condivisa pienamente, è che le fondazioni hanno la possibilità di diventare armi potentissime in campo socio-economico, in quanto possono agire laddove il mercato e gli organismi pubblici si fermano. Di sicuro, la regolamentazione delle fondazioni permette un'azione più rapida e flessibile di quella della pubblica amministrazione, svincolata dagli obblighi di intervento nei confronti della generalità della popolazione e dalle lungaggini del diritto amministrativo. D'altro canto, la natura di enti senza scopo di lucro lascia un certo grado di libertà nella scelta degli interventi da intraprendere, magari con modesto impatto economico ma forte valore sociale.

Pertanto, la prospettiva delle fondazioni è quella di driver del cambiamento, della sperimentazione in campo sociale, di azioni volte al conseguimento di obiettivi di pubblica utilità o di politiche di sviluppo; Barbetta parla di funzione denominata "effetto dimostrativo":

mostrare come i problemi stessi possano essere affrontati con strumenti e policies più efficaci e/o meno costose di quelle utilizzate fino al momento. La fondazione dunque non "risolve problemi" ma può "mostrare come i problemi possono essere risolti meglio".

Il cambiamento di mentalità è consistente: si tratta di accantonare l'idea di fondazioni come dispensatori di elemosine per considerarle attori dell'innovazione, in quanto possono permettersi iniziative precluse sia alle pubbliche amministrazioni che alle imprese. Un soggetto nuovo, moderno, che mette le proprie risorse a disposizione

della collettività e si fa catalizzatore per l'avvio di progetti di sviluppo e massimizzazione del benessere.

Come rispondere alle accuse di autoreferenzialità e inefficienza nell'uso delle risorse? Sicuramente, in tempi di *spending review*, la razionalizzazione delle strutture interne e l'efficientamento organizzativo sono temi obbligati anche per le fondazioni (come sottolineato anche dal rapporto Mediobanca). Le fondazioni devono dimostrare di non essere soltanto dei "costi di transazione" tra finanziatore e beneficiario, creando internamente un proprio valore aggiunto alla filiera delle erogazioni e sviluppando maggiormente le capacità di identificazione, analisi e valutazione dei problemi sociali, che permetta interventi mirati e consapevoli.

In ordine alle critiche ideologiche nei confronti delle fondazioni bancarie, occorre chiedersi quale potrebbe essere l'alternativa. Il patrimonio complessivo delle fondazioni, stimato in 42 miliardi di euro al 2012¹²⁶, potrebbe essere destinato a copertura del debito pubblico, ma in tal caso rappresenterebbe una riduzione *una tantum* del 2%: una goccia nell'oceano. Più razionalmente, potrebbe essere riassorbito dagli enti locali per interventi infrastrutturali, ma questo, oltre a una questione di sperequazione territoriale, riproporrebbe i problemi tipici delle opere pubbliche.

Meglio, in conclusione, promuovere la concentrazione di risorse e professionalità in organismi dedicati come le fondazioni, purché la loro autonomia rimanga costantemente al servizio del benessere comune.

¹²⁶ Cfr. XVIII Rapporto Acri, in www.acri.it

Appendice - La Cassa Depositi e Prestiti e il rapporto con le fondazioni

Una difficile definizione

La Cassa depositi e prestiti fu istituita dal Regno di Sardegna nel 1850, ancor prima quindi dell'unificazione, sul modello francese della Caisse de Dépôts et Consignations, con la funzione di ricevere depositi garantiti quale “luogo di fede pubblica”. In altre parole, il suo compito era quello di raccolta dei capitali, utilizzando i depositi provenienti dagli enti locali e da altre amministrazioni dello Stato per finanziare altri enti e opere di pubblica utilità. Nel 1863 fu incorporato nel Regno d'Italia e assorbì gli altri istituti con funzioni analoghe. Nel 1875 si ha il primo passaggio significativo con la legge Minghetti, secondo cui gli uffici postali operavano come succursali di una cassa di risparmio centrale, garantita dallo Stato e inserita, appunto, nella Cassa Depositi e Prestiti: così fu introdotta la principale fonte di finanziamento, la raccolta di risparmio postale¹²⁷. Nel 1898 la Cassa viene trasformata in Direzione Generale del Ministero del Tesoro, e tale rimane fino all'avvio del percorso di privatizzazione, avviato nel 1983 e concluso nel 2003, con la separazione dallo Stato e dalla pubblica amministrazione e la trasformazione in società per azioni.

La sua funzione originaria è, quindi, simile a quella di una banca: vi è una fase di raccolta attraverso il risparmio postale, con emissione di titoli (buoni fruttiferi) e libretti postali e una di impiego, con concessione di mutui (sia pur a una “clientela” del tutto peculiare come le amministrazioni pubbliche). L'ampia diffusione della rete degli sportelli postali, soprattutto nelle zone periferiche, non fece altro che favorire la fase di raccolta fondi, come nessuna altra cassa di risparmio avrebbe potuto.

Con il percorso della privatizzazione, si passa da una visione “istituzionale” della Cassa a una visione maggiormente “strategica” e si mettono in atto una serie di passaggi che ne valorizzeranno il ruolo attivo nel sistema-paese macroeconomico.

¹²⁷ Ninni A., *La Cassa Depositi e Prestiti: il ritorno dello stato-guida (e oltre) in politica industriale, Economia e Politica Industriale*, 2013, vol. 40 (3)

Innanzitutto, con la trasformazione in società per azioni il capitale si apre ai privati: entra a far parte della nuova società un gruppo di fondazioni bancarie con il 30% del capitale. Ancor più interessante è il fatto che l'attività della Cassa viene esclusa dal parametro dei confini pubblici secondo le regole dell'Unione Europea, con ciò permettendo forme di intervento di carattere microeconomico¹²⁸.

In sintesi, l'attività della Cassa si articola in due distinti rami di azienda:

- la "gestione separata", il canale più tradizionale, che utilizza le risorse provenienti dalla raccolta del risparmio postale, opera nel campo del finanziamento degli investimenti statali e di altri enti pubblici (regioni, enti locali e altre strutture afferenti allo Stato). Trattandosi di fondi raccolti presso il pubblico, questa funzione è simile a quella bancaria ed è garantita dallo Stato;
- la "gestione ordinaria", il ramo maggiormente innovativo, che ricalca l'operatività di una banca d'affari, e si occupa del finanziamento di opere, di impianti, di reti e di dotazioni destinati alla fornitura di servizi pubblici e alle bonifiche. In questo caso, per far fronte a questa attività la Cassa deposita e presta provvede attraverso l'assunzione di finanziamenti e l'emissione di titoli, in particolare obbligazioni.

Nel suo percorso storico, quindi, a un certo punto ci si rende conto delle smisurate potenzialità della Cassa, soprattutto in relazione allo stock di risparmio postale¹²⁹ rispetto alle limitate capacità di indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni per nuovi investimenti. Così, si opta per l'impiego di una parte dei fondi per progetti legati alla crescita del Paese, finanziando investimenti realizzati sia da concessionari privati e offrendo alle imprese sane uno strumento in più contro le difficoltà di accesso al credito bancario e al capitale privato.

Con le recenti modifiche regolamentari la CDP ha ampliato notevolmente la sua missione istituzionale e le relative competenze, e tutt'oggi ha il vantaggio di poter

¹²⁸ Interventi illegittimi se svolti attraverso atti dell'amministrazione pubblica, secondo il principio del divieto di aiuti di Stato.

¹²⁹ Oggi pari a 220 miliardi di euro (cfr. Bassanini F., La Cassa depositi e prestiti nell'economia sociale di mercato, in www.bassanini.it)

operare al di fuori del perimetro dei vincoli fissati per la pubblica amministrazione, razionalizzando la gestione delle ex “partecipazioni statali”. Per esempio, nel corso degli ultimi anni CDP ha acquistato dallo Stato quote di Enel, Eni, Terna, Fintecna, Poste Italiane, operazioni che hanno consentito, attraverso una complessa manovra finanziaria, di stornare parte del debito pubblico. Inoltre, la CDP possiede società come SACE e Simest, operanti nei settori dell’export italiano e dell’internazionalizzazione delle imprese.

Con tutto ciò, sono comunque cresciute anche la prerogative tradizionali della Cassa, come il finanziamento della Pubblica Amministrazione, con obiettivi di valorizzazione del patrimonio immobiliare, investimenti nel social housing e nelle politiche di efficienza energetica, incentivazione di opere di interesse pubblico e investimenti destinati alla fornitura di servizi pubblici.

Nel 2011, un ulteriore importante passaggio: viene istituito il Fondo Strategico Italiano (FSI)¹³⁰, con il quale viene assegnato alla Cassa il compito di intervenire in settori strategici non solo attraverso il finanziamento delle iniziative ma anche con la partecipazione diretta al capitale delle imprese, sia per favorirne lo sviluppo sia per difenderne la proprietà nazionale (rendendo più difficile una scalata da parte di investitori esteri). Con il FSI, la Cassa cerca di risolvere le criticità dei modelli d’intervento del passato, operando con criteri ben precisi¹³¹:

- sono escluse operazioni di salvataggio aziendale, con vincolo di intervento solo su imprese sane (ossia già in equilibrio economico-finanziario) e dotate di prospettive di sviluppo;
- è vincolata ad acquisire unicamente quote di minoranza, mantenendo comunque una possibile apertura al mercato dei capitali;
- adozione di management professionale e responsabilizzato sui risultati aziendali (a differenza del modello manageriale pubblico);

¹³⁰ Decreto Ministeriale 3 maggio 2011.

¹³¹ Ninni A., *La Cassa Depositi e Prestiti: il ritorno dello stato-guida (e oltre) in politica industriale, Economia e Politica Industriale*, 2013, vol. 40 (3).

- introduzione nell'impresa partecipata di modelli gestionali di maggiore efficienza (a garanzia di maggiori risultati economici e maggiori dividendi).

I rapporti tra fondazioni e CDP

Come detto, il tema della Cassa Depositi e Prestiti apre ulteriori orizzonti di riflessione e analisi sul labile confine tra settore pubblico e privato e si intreccia con l'analisi delle fondazioni, non fosse altro perché ne rappresenta uno degli investimenti cardine (con un impegno quantificabile attualmente oltre il miliardo di euro).

Il posizionamento reciproco è stato oggetto delle interviste ai casi di studio.

In questa difficile situazione economica e sociale, CDP e Fondazioni Bancarie stanno sicuramente assumendo un ruolo di grande rilievo perché hanno ingenti capitali, buona capacità di progettazione ed una visione di lungo periodo che talvolta manca agli altri attori. All'origine della crisi delle imprese e dello Stato ci sono ragioni economiche che tutti conosciamo ma, ancor prima, culturali. Il fenomeno della globalizzazione ha indebolito molto lo Stato sovrano che si trova nell'impossibilità di svolgere la propria attività di regolatore rispetto a fenomeni globali, da qui l'emergere di abbozzi di nuovi modelli di governance (come il G-20). Dall'altro lato, le imprese sono state sempre più valutate per i propri risultati di breve termine, per la capacità di produrre sempre maggiori profitti a qualunque costo, tanto da perdere spesso il significato del loro agire ed il loro aggancio alla realtà¹³².

¹³² Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca (interviste svolte il 12 luglio 2013 e il 5 dicembre 2013; questionario ricevuto nel mese di aprile 2014)

Questa premessa, però, ci porta a esaminare il ruolo delle fondazioni sotto un diverso profilo. Una delle critiche tradizionalmente mosse all'indirizzo del processo di privatizzazioni degli enti nazionali è stata quella di aver dato spazio – in alcuni casi – a investitori e manager disinteressati alla realizzazione di piani industriali di grande respiro e, viceversa, orientati su scelte speculative dirette all'ottenimento di profitti alti nel breve periodo più che sul consolidamento dell'impresa¹³³. Altro aspetto critico del sistema economico nazionale, sottolineato da molti autori¹³⁴, è l'assenza di investitori istituzionali, come per esempio i fondi pensione di origine anglosassone, rivolti a investimenti con rendimenti costanti ma con caratteri di continuità temporale.

Tenendo in considerazione questi presupposti, per le loro caratteristiche basilari le fondazioni bancarie si candidano ad assumere un ruolo integrativo anche nel finanziamento del sistema industriale, e il primo passo in questa direzione è proprio il “matrimonio” con la CDP. Un rapporto che parte da obiettivi comuni¹³⁵:

la necessità di investimenti di lungo termine capaci di produrre importanti externalità positive (formazione, ricerca, social housing, infrastrutture, innovazione, ambiente); investimenti necessari per la crescita, la competitività e la coesione sociale, ma che sempre meno possono essere finanziati a carico di bilanci pubblici appesantiti dalla crisi e dunque sempre più hanno bisogno del concorso di investitori e finanziatori privati.

¹³³ Come dimostrano, almeno in parte, i casi Telecom e Alitalia.

¹³⁴ Si veda, tra gli altri, Bassanini F., Le fondazioni di origine bancaria e la Cassa Depositi e Prestiti, in www.bassanini.it.

¹³⁵ Bassanini F., Le fondazioni di origine bancaria e la Cassa Depositi e Prestiti, in www.bassanini.it.

Ma gli ideali non bastano: l'investimento nella CDP è stato fatto con condizioni molto favorevoli e ha fruttato dividendi di grande consistenza alle fondazioni, come evidenziato dalla tabella seguente¹³⁶.

<i>Dati in mln euro</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Dividendi CDP	271,3	800,1	455,0	455,0	245,0	300,0	700,0	371,0	1.000,0
di cui alle fondazioni	81,4	240,0	136,5	136,5	73,5	90,0	210,0	111,3	200,0
Capitale investito dalle fondazioni	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.269,1
Rendimento cap. investito Fond. (%)	8,1%	24,0%	13,7%	13,7%	7,4%	9,0%	21,0%	11,1%	15,8%

Soprattutto l'ultimo dato desta qualche rilievo: le fondazioni hanno avuto un rendimento elevatissimo, molto superiore a quello degli investimenti di lungo periodo¹³⁷. È evidente, pertanto, che oltre alla comunione di intenti, per le fondazioni l'investimento in CDP si è rivelato un vero affare d'oro. Infatti, l'ingresso delle fondazioni nel capitale è avvenuto con particolari condizioni di favore, attraverso la sottoscrizione di azioni privilegiate che garantivano un dividendo maggiorato¹³⁸ e particolari clausole statutarie riguardanti il recesso, con una opzione di uscita per il 2013. Senza entrate nel merito della complessa vicenda giuridica, nel 2013 fondazioni hanno rinnovato il loro impegno in CDP con un nuovo accordo, rinunciando ai dividendi maggiorati, versando un conguaglio a titolo di parziale restituzione degli extra-profitti percepiti in passato e confermando, così, l'investimento di lungo periodo. Finora i numeri hanno dato loro ragione.

¹³⁶ Ninni A., *La Cassa Depositi e Prestiti: il ritorno dello stato-guida (e oltre) in politica industriale, Economia e Politica Industriale*, 2013, vol. 40 (3).

¹³⁷ Si pensi ai tassi di rendimento dei titoli di stato trentennali, intorno al 6-9%.

¹³⁸ Cosa che ha garantito, nel giro di pochissimi anni, il recupero dell'intero capitale investito attraverso i dividendi.

Aspetti critici della partecipazione in Cassa Depositi e Prestiti

Non mancano, tuttavia, voci critiche rispetto a questo intervento. Per esempio, Boeri e Guiso¹³⁹ chiedono espressamente l'uscita delle fondazioni dalla CDP, sia per motivi di opportunità generale che per aspetti specifici. In primo luogo si mette in evidenza che la riforma della CDP non è stata altro che una "operazione di facciata" per portare fuori dal Bilancio dello Stato passività che dovrebbero essere considerate debito pubblico. La presenza delle fondazioni, inoltre, pone tre elementi di perplessità. Il primo è il possibile conflitto di interessi delle fondazioni, contemporaneamente azionisti di banche e di CDP, che opera anch'esso nel credito. Il secondo è rappresentato dal fatto che la CDP ha nel Ministero dell'Economia l'altro principale socio, che è anche l'ente vigilante sulle fondazioni stesse. Infine, il ruolo di socio dà alle fondazioni un potere di influenza sulle nomine delle società a capitale pubblico controllate dalla CDP. Questa commistione rende il confine tra impresa pubblica e impresa di mercato ancor più sottile, generando situazioni sempre meno trasparenti.

¹³⁹ Boeri T. – Guiso L., Le fondazioni bancarie, La Repubblica 25/10/2012.

Conclusioni

L'analisi dell'evoluzione storica delle fondazioni bancarie mette in evidenza come queste abbiano vissuto due diverse fasi: quella iniziale (dal 1990 al 2000) e quella successiva (sino a oggi). Si può dire che durante la prima fase istitutiva fu predominante l'obiettivo di riorganizzazione del sistema bancario, al fine di favorirne l'ammodernamento, l'apertura al mercato e lo sviluppo. La privatizzazione, al tempo, rimase sullo sfondo come possibile – ma non scontato – esito di un processo che, finalmente, doveva liberare le energie del settore. In questo primo stadio, si osserva come l'obiettivo delle fondazioni sia stato soprattutto quello di amministrare la partecipazione nella conferitaria e gestire la transizione in vista della riagggregazione del settore, con tutti i pregi e difetti del caso. In questo senso, l'attività filantropica ebbe un ruolo sussidiario e vissuto senza particolare visione strategica.

Ma con il progressivo riassetto del settore, la vendita dei primi pacchetti azionari, l'enorme flusso di ricchezza proveniente dai dividendi bancari cambia piano il baricentro delle fondazioni, spostandolo sempre più sull'attività erogativa: da azionisti diventano protagonisti del nonprofit e interlocutori qualificati dell'iniziativa sociale.

Il processo evolutivo non si ferma certo qui, ma porta a prevedere una ulteriore fase di vita nella quale le fondazioni, svincolate quasi completamente dalle partecipazioni bancarie, potranno destinare il loro patrimonio a investimenti di tipo strategico per l'economia nazionale. Le strade aperte in Cassa Depositi e Prestiti e in Banca d'Italia sono i primi segnali di un nuovo ciclo.

Il dibattito tra chi vorrebbe abolirle, chi vorrebbe pubblicizzarle e chi le difende a spada tratta è, a mio modo di vedere, interessante da un punto di vista dottrinale ma poco produttivo. Le fondazioni bancarie sono uno strumento e, come ogni strumento dell'essere umano, può essere utilizzato per il bene o per il male. Gli esempi negativi sono su tutti i giornali ed è inutile soffermarvisi. Più sottile è l'analisi dei casi virtuosi e, soprattutto, delle ragioni che portano alle esperienze positive.

Al termine dell'analisi, posso affermare che sono strumenti dotati di enormi potenzialità, due in particolare: l'autonomia e la snellezza operativa.

L'autonomia origina semplicemente dal non dover rispondere a un elettorato di riferimento, elemento che conferisce alle fondazioni il giusto "distacco" dalle problematiche contingenti, in modo da poter destinare le energie e le risorse a utilizzi di più ampio respiro, con possibilità di lavorare a progettualità di alto livello assolutamente inattuabile per un ente locale. Certamente, l'assenza di un mandato elettivo può essere un'arma a doppio taglio, in quanto fonte di autoreferenzialità e di impedimento all'alternanza. L'aspetto operativo della snellezza è, a parer mio, assolutamente prioritario: le fondazioni bancarie non sono assoggettate al diritto amministrativo, non devono sottostare alle norme sugli appalti pubblici e possono rispondere in modo veloce e incisivo sul fabbisogno sociale.

La conseguenza logica di questa premessa è la seguente: vedere le fondazioni bancarie come il clone di ente pubblico rappresenta un errore madornale e una grossa occasione sprecata. Per dirla con parole di Barbetta, un autore molto sensibile a questi temi e lontano da barricate ideologiche, sarebbe "sussidiarietà al contrario": un privato va a coprire attività che dovrebbero essere garantite dal pubblico. A considerazioni simili si giunge nel commentare le proposte di pubblicizzazione del patrimonio, che significherebbe semplicemente disperderlo dentro il mare magnum del deficit pubblica, a cui sommare procedure di spesa onerose ed estenuanti. Si otterrebbe una perdita netta di efficacia con ben pochi risultati concreti dal punto di vista del risanamento dei conti pubblici.

Autonomia e flessibilità portano comunque molti rischi. Il primo è quello dell'autoreferenzialità: una istituzione che non deve rispondere a nessuno rischia di rispondere solo a se stessa o, peggio, di diventare un mezzo per la ricerca del consenso personale degli amministratori. Molte critiche – non sempre infondate – sulle fondazioni riguardano proprio l'aspetto della chiusura: accusate di essere consorterie o corporazioni, spesso diventano macchine di consenso per politici in stand by o in uscita. Le recenti norme sull'incompatibilità e incandidabilità del management delle fondazioni hanno l'obiettivo di colpire proprio questo fenomeno, finora con risultati non esaltanti. Ma, al di là delle legge, credo che la cosa migliore sia scrollarsi di dosso i retaggi del passato, uscire dalle tentazioni politiche e pensare a fare bene il mestiere per il quale

sono nate: pubblica utilità. Per raggiungere questo scopo, mi permetto di suggerire due paletti.

In primo luogo, una robusta divisione tra compiti di investimento finanziario e compiti di politica erogativa. La fase di investimento finanziario non può che essere condotta da personale altamente qualificato e dotato di competenze professionali specifiche; viceversa, la determinazione della politica erogativa deve essere il frutto di una concertazione con gli attori di riferimento del territorio.

Il secondo punto, conseguente al primo, è che una fondazione che va da sola non fa a pieno il proprio dovere. È necessario, dunque, che la progettualità e l'autonomia delle fondazioni si vadano a sposare e integrare con la progettualità degli enti territoriali di riferimento, in un'azione armonica e maggiormente incisiva.

Una buona parte della letteratura sull'argomento fondazioni riguarda l'analisi della natura giuridica: soggetti pubblici? privati? pubblicizzabili? Lascio volentieri il quesito ai giuristi, e mi limito a osservare la realtà, che evidenzia due tendenze molto nette: quella di una pubblica amministrazione che cerca di sfuggire da se stessa, quella di un mondo privato che da solo non riesce a fare sistema.

Il modello tradizionale di una pubblica amministrazione basata sull'atto amministrativo "perfetto" è un modello perdente, sconfitto dai ritardi, dalle lungaggini, dai ricorsi e – ultimo ma non meno importante – dalla mancanza di accountability: il funzionario sarà sempre responsabilizzato sulla correttezza formale, mai sull'efficacia del provvedimento rispetto al cittadino. Esiste la Corte dei Conti, ma non la Corte dei Cittadini. In modo speculare, osservo una difficoltà del mondo privato nel coagularsi, nel cercare di fare partnership sistemica per affrontare al meglio le sfide internazionali, nel migliorare il sistema-Paese. Per far questo, serve più che mai un settore pubblico determinato e incisivo, che abbandoni la burocrazia per affrontare idee e progetti. Il confine tra le due "sfere" si fa sempre più sfumato, le aree di competenza si mescolano, i progetti comuni si moltiplicano.

È naturale che questo processo di avvicinamento porti a creare strumenti ibridi, difficili da etichettare ma estremamente importanti. Lo dico con grande rammarico, ma è proprio lo Stato che ha cominciato a creare degli strumenti diversi, rifiutando per

primo i lacci e laccioli che esso stesso si è dato, per muoversi più liberamente e speditamente laddove gli obiettivi strategici lo imponevano.

Con queste premesse voglio sostenere la legittimità dell'esistenza di una zona grigia, meticcia, dove pubblico e privato si incontrano e affrontano i problemi comuni. Un luogo dove le parti siano su di un piano di parità, e vi sia ascolto e condivisione delle strategie migliori per la collettività. È in questo campo che le fondazioni (ex) bancarie giocano la loro partita. La chiave è capire che le fondazioni non possono avere un ruolo sostitutivo del partner pubblico, ma di integrazione, di accompagnamento rispetto a compiti e progetti che il pubblico non ha la possibilità di perseguire.

Fonti e bibliografia

AA. VV., Investimenti sociali: la Commissione sollecita gli Stati membri a concentrarsi sulla crescita e sulla coesione sociale - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-125_it.htm.

AA.VV., fondazioni, periodico delle fondazioni di origine bancaria, in www.acri.it.

AA.VV., Sussidiarietà e articolo 118, in www.cittadinanzattiva.it.

Anheier, H.K. e Leat, D. (2006), Creative Philanthropy, London, Routledge.

Arena G. (a cura di), Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione – in <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/arena.pdf>

Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane, Rapporti sulle fondazioni bancarie (1996-2013), in www.acri.it.

Atti parlamentari X legislatura, Camera dei deputati (atto n. 3124), Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico.

Atti parlamentari XII legislatura, Camera dei deputati (atto n. 642), Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni.

Atti parlamentari XIII legislatura, Camera dei deputati (atto n. 3194), Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria.

Atti parlamentari XIV legislatura, Senato della Repubblica (atto n. 699), Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002).

Atti parlamentari XIV legislatura, Senato della Repubblica (atto n. 4199), Conversione in legge del decreto legge 24 giugno 2003, n. 143.

Atti parlamentari XIV legislatura, Senato della Repubblica (atto n. 3328), Discussione del disegno di legge “Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari”.

Balboni E., Sussidiarietà, libertà sociali, coerenza della normazione e disciplina delle fondazioni primaria e secondaria con riguardo alla natura di origine bancaria, in www.astrid-online.it.

Barbetta G.P., Le Fondazioni di origine bancaria: dalla nascita per caso all’esercizio dell’innovazione sociale, in www.unicatt.it.

Barbetta G.P. – Cima S. – Zamaro N., Le istituzioni nonprofit in Italia (Dimensioni organizzative, economiche e sociali), Il Mulino, 2003.

Barbetta G.P. – Maggio F., Nonprofit (Il nuovo volto della società civile), Il Mulino, 2002.

Bassanini F., La Cassa depositi e prestiti nell’economia sociale di mercato, in www.bassanini.it.

Bassanini F., Le fondazioni di origine bancaria e la Cassa Depositi e Prestiti, in www.bassanini.it.

Bassanini F., Terzo settore, fondazioni bancarie, globalizzazione: la Costituzione presbite, in www.astrid-online.it.

Bellini D., Enti locali e fondazioni bancarie, Amministrazione Pubblica – Azienditalia, 2006, n. 1.

Berselli E., L’economia giusta (Dopo l’imbroglio liberista, il ritorno di un mercato orientato alla società. Una via cristiana per uscire dalla grande crisi), Giulio Einaudi Editore, 2010.

Blasi P. – Le fondazioni bancarie: vincoli e opportunità nelle allocazioni dei fondi (Estratto da Paradoxa 4/2010) - <http://www.novaspes.org/paradoxa/detArticolo.asp?id=426> (22/11/2013)

Bodega D. e altri, fondazioni di origine bancaria: innovazione ed evoluzione (Scelte strategiche e modelli gestionali emergenti), Franco Angeli, 2009.

Boeri T. – Guiso L., Le fondazioni bancarie, La Repubblica 25/10/2012.

Bosi P., Corso di scienza delle finanze, il Mulino, 2010.

Boldrin M., Giannino O., Moro A., Stagnaro C. - Risposta a Guzzetti sulle fondazioni bancarie, in www.fermareildeclino.it.

Brigatti G., Il principio di sussidiarietà, in www.storiaeconomica.com.

Browning H., Accountability: Taking Ownership of Your Responsibility, Center for Creative Leadership, 2012.

Caretti P., Diritto dell'informazione e della comunicazione (Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema), Il Mulino, 2005.

Clarich M., Pisaneschi A. – Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit, Il Mulino, 2001.

Da Rold G., Referendum: nel PDS passa il sì, ma Ingrao va col fronte del no, Corriere della Sera 13 marzo 1993, da www.archivistorico.corriere.it.

De Götzen S. – Le fondazioni bancarie verso una disciplina meno “speciale”? La Corte “pota” o interpreta “ragionevolmente” la disciplina incompatibile con la natura privata degli enti, Le Istituzioni del Federalismo 1.2005, pagg. 143-194.

De Rosa G. – Una pioggia di referendum, La civiltà cattolica, quaderno 3396, 1991 IV, pagg. 605-616.

De Toni A. – Comello L., Prede o ragni (Uomini e organizzazioni nella ragnatela della complessità), Utet, 2009.

Di Lascio V. – Segre G., Il contributo delle fondazioni di origine bancaria alla spesa delle amministrazioni locali per la cultura e i beni culturali, Società italiana di economia pubblica, 2007.

Festa C., Mps, due cordate per la fondazione, Il Sole 24 Ore, 2 febbraio 2014.

Filtri A. – Guglielmi A., Italian Banking Foundations, Mediobanca Securities, 2012.

Filtri A. – Guglielmi A. – Carzana A., Italian Banking Foundations, Mediobanca Securities, 2014.

Gualtieri L., fondazione MPS rompe gli indugi, Milano Finanza, 19/03/2014.

International Monetary Fund – Reforming the Corporate Governance Framework - Country Report No. 13/299 (Italy), settembre 2013.

Kaplan R. S. - Norton D. P., The Balanced Scorecard: measures that drive performance, Harvard Business Review Jan – Feb 1992 pp. 71–80.

Kostandin P., La conversione delle azioni CDP S.p.A.: il parere del Consiglio di Stato, *Giornale Dir. Amm.*, 2013, 6, 623

Kreander N., Beattie V., McPhail K. – Putting our money where their mouth is: alignment of charitable aims with charity investments – Tension in policy and practice, *The British Accounting Review* 41 (2009), pag. 154-168.

Macchiati A., La Cassa Depositi e Prestiti dopo la trasformazione: ovvero “ai posteri l’ardua sentenza”, *Mercato concorrenza regole*, a. XV, n. 2, agosto 2013.

Madonna S., Le fondazioni di origine bancaria (Gestione, bilancio, amministrazione del patrimonio e scelte erogative), Rirea, 2009.

Martini A., Romano B., Quale valutazione per le fondazioni grantmaking, in Turati G., Piacenza M., Segre G. (a cura di) *Le fondazioni: solo un patrimonio alla ricerca di uno scopo? Un percorso di lettura in chiave economica*, Edizioni fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2008

Martini A, Sisti M., Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell’esperienza statunitense di performance measurement, *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, n. 2/2002.

Massaro F., Mps, aumento di capitale a maggio, *Corriere della Sera*, 28 dicembre 2013 in www.corriere.it.

Mori P.A. - Motivazioni e funzioni dell’impresa sociale di tipo capitalistico: un’analisi economica, *Società Italiana di Diritto ed Economia*, <http://www.side-isle.it/> (3/1/14)

Napolitano G., Le fondazioni di origine bancaria nell’ordinamento civile: alla ricerca del corretto equilibrio tra disciplina pubblica e autonomia privata, *Il Corriere Giuridico* n. 12/2003

Ninni A., La Cassa Depositi e Prestiti: il ritorno dello stato-guida (e oltre) in politica industriale, *Economia e Politica Industriale*, 2013, vol. 40 (3).

Pacifico F., Tutti contro le fondazioni bancarie, in www.economiaweb.it.

Pastori G. – Zagrebelsky G. (a cura di), *fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*, Il Mulino, 2011.

- Perotti R., fondazioni, buone opere e grandi costi, *Il Sole 24 Ore*, 24/09/2006.
- Petti E. - Le fondazioni, più opache e potenti della politica, in www.linkiesta.it.
- Pupo V., La Corte torna su “chiamata in sussidiarietà” e leale collaborazione, in <http://dirittiregionali.org>.
- Romolini A., Accountability e bilancio sociale negli enti locali, Franco Angeli, 2007.
- Salamon L. M., Philanthropicization through privatization, in <http://ccss.jhu.edu>.
- Smith S. R., Hybridization and nonprofit organizations: the governance challenge, *Policy and society*, 29 (2010) p.219-229.
- Settis S., Azione popolare (Cittadini per il bene comune), Einaudi, 2012
- Steinberg R (a cura di), *The Economics of nonprofit enterprises*, Ed. Elgar, 2004.
- Strada G., Martini A, L’approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, in Martini A., Sisti M., “Valutare il successo delle politiche pubbliche”, Il Mulino, 2009
- Strong S., Meyer J. R. – Investimenti in *Enciclopedia delle scienze sociali* (1996)
- [http://www.treccani.it/enciclopedia/investimenti_\(Enciclopedia_delle_scienze_sociali\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/investimenti_(Enciclopedia_delle_scienze_sociali))
(11/12/13)

Interviste

- Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca (interviste svolte il 12 luglio 2013 e il 5 dicembre 2013; questionario ricevuto nel mese di aprile 2014).
- Fondazione Banca del Monte di Lucca (svolta il 29 ottobre 2013).
- Fondazione Monte dei Paschi di Siena (questionario ricevuto nel mese di aprile 2014).